

Auskunfts- und Informationsrechte im Vergleich (Presserecht - AIG - Art. 56 Abs. 3 und 4 LV): unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen in privater Rechtsform

Veröffentlichungsversion / Published Version
Gutachten / expert report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Landtag Brandenburg – Parlamentarischer Beratungsdienst

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Landtag Brandenburg, Parlamentarischer Beratungsdienst. (2014). *Auskunfts- und Informationsrechte im Vergleich (Presserecht - AIG - Art. 56 Abs. 3 und 4 LV): unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen in privater Rechtsform*. (Wahlperiode Brandenburg, 5/87). Potsdam. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-50827-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

**Auskunfts- und Informationsrechte im Vergleich
(Presserecht – AIG – Art. 56 Abs. 3 und 4 LV)
– unter besonderer Berücksichtigung der parlamentarischen Kontrolle
öffentlicher Unternehmen in privater Rechtsform**

Bearbeiterin: Dr. Julia Platter

Datum: 23. Juni 2014

Die Gutachten des Parlamentarischen Beratungsdienstes des Landtages Brandenburg sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Auftrag (Fragenkatalog).....	6
II.	Stellungnahme zu Frage 1 und 2: Die Auskunfts- und Informationsansprüche nach Presserecht, nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) und nach Art. 56 Abs. 3 und 4 LV im Vergleich	7
1.	Der presserechtliche Auskunftsanspruch gem. § 5 Abs. 1 BbgPG.....	8
a)	Anspruchsinhalt.....	8
b)	Anspruchsverpflichtete	9
c)	Anspruchsberechtigte.....	10
d)	Modalitäten des Auskunftersuchens	11
aa)	Grundsatz: Formloses Auskunftersuchen.....	11
bb)	Frist	12
e)	Die Grenzen des Auskunftersuchens (Verweigerungsgründe)	13
aa)	Schwebendes Verfahren gem. § 5 Abs. 2 Nr. 1 BbgPG	13
bb)	Vorschriften der Geheimhaltung gem. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BbgPG.....	14
(1)	Nichtöffentliche Beratung und Geheimhaltungsbeschlüsse politischer Gremien.....	15
(2)	Gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten bei Unternehmen der öffentlichen Hand?	16
cc)	Überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse gem. § 5 Abs. 2 Nr. 3 BbgPG	17
(1)	Überwiegendes öffentliches Interesse, § 5 Abs. 2 Nr. 3, 1. Alt. BbgPG.....	17
(2)	Schutzwürdiges privates Interesse, § 5 Abs. 2 Nr. 3, 2. Alt. BbgPG (allgemeines Persönlichkeitsrecht, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)	17
(3)	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse öffentlicher Unternehmen?	20
f)	Verwertung der erlangten Informationen	21
2.	Das Akteneinsichtsrecht gemäß dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG Brandenburg)	21
a)	Anspruchsinhalt und Anspruchsverpflichtete	21
aa)	Bereichsausnahmen	22
bb)	Anspruchsinhalt	25
cc)	Verhältnis zu anderen Vorschriften.....	26
b)	Anspruchsberechtigte.....	27
c)	Modalitäten des Auskunftersuchens	27

aa)	Antragsverfahren.....	27
bb)	Insbesondere: Frist	28
d)	Die Grenzen des Akteneinsichtsrechts (Verweigerungsgründe)	28
aa)	Verweigerung zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen, § 4 AIG	28
(1)	Verweigerungsgründe ohne Abwägung mit dem Offenbarungsinteresse (§ 4 Abs. 1 AIG)	29
(2)	Verweigerungsgründe unter dem Vorbehalt der Abwägung (§ 4 Abs. 2 AIG)	31
(3)	Gesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen, Berufs- und Amtsgeheimnisse, § 4 Abs. 3 AIG	32
bb)	Verweigerung zum Schutz überwiegender privater Interessen (§ 5 AIG).....	34
(1)	Personenbezogene Daten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AIG)	36
(2)	Geistiges Eigentum (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AIG).....	37
(3)	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AIG).....	38
e)	Verwertung der erlangten Informationen	39
3.	Das Aktenvorlagerecht des Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV	39
a)	Anspruchsinhalt.....	39
b)	Anspruchsverpflichtete	40
c)	Reichweite des Kontrollrechts	40
aa)	Die unmittelbare Landesverwaltung	42
bb)	Mittelbare Landesverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände.....	42
cc)	Sonstige mittelbare Landesverwaltung (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen).....	44
dd)	Landeseigene Unternehmen in privater Rechtsform (insbesondere Gesellschaften mit beschränkter Haftung – „GmbH“).....	46
(1)	Beschränkung des Aktenvorlagerechts auf Behörden und Dienststellen im organisationsrechtlichen Sinne?.....	46
(2)	Unmittelbares Einsichtsrecht des Abgeordneten in die Bücher und Unterlagen der GmbH?	47
d)	Anspruchsberechtigter.....	51
e)	Modalitäten des Aktenvorlageersuchens	52
f)	Die Grenzen des Rechts auf Aktenvorlage (Einschränkungs- und Verweigerungsgründe)	54
aa)	Grundsatz der Abwägung.....	54

(1) „Abwägung des Einzelfalls“	55
(2) „...zwingend erfordern“	56
bb) Der Abwägungsgesichtspunkt der überwiegenden öffentlichen Interessen	56
cc) Der Abwägungsgesichtspunkt der überwiegenden privaten Interessen	57
(1) Informationelle Selbstbestimmung/Art. 11 LV (Datenschutz)	57
(2) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse	58
dd) Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung.....	59
ee) Bundesrecht.....	60
4. Zusammenfassung	62
III. Stellungnahme zu Frage 3: Bedingungen, unter denen die Aktenvorlage gegenüber dem Abgeordneten eingeschränkt oder vollständig verweigert werden kann.....	62
1. Eingeschränkte Akteneinsicht im Gegenzug zu geeigneten Geheimschutzmaßnahmen	63
a) Hinweise und Belehrungen/Erklärungen des Abgeordneten	64
aa) Gesetzliche Verschwiegenheitspflichten für Mitglieder von Sonderausschüssen und Sondergremien	64
bb) Die Verschwiegenheitspflicht gem. § 2 Abs. 1 der Verschlussachenordnung (VSO)	65
cc) Die Verschwiegenheitspflicht gemäß § 9 Abs. 1 Datenschutzordnung (DSO).....	66
b) Verschlussachenordnung	68
aa) Anwendungsbereich der VSO und Regelungsschwerpunkt.....	69
bb) Verhaltens- und Verwertungsmaßgaben für den Abgeordneten durch die Einstufung der Akte in einer konkreten Schutzstufe gem. § 3 VSO?	71
(1) Einstufung VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH.....	71
(2) Einstufung VS-VERTRAULICH und höher	72
cc) Zwischenergebnis zur Anwendung der VSO als milderes Mittel gegenüber über der Verweigerung der Aktenvorlage	74
c) Förmliche Verpflichtung	74
d) Sonstige geeignete Maßnahmen.....	75
e) Zusammenfassung	76
2. Die Verweigerung der Akteneinsicht	76
a) Private Geheimnisse	76
b) Staatsschutzgesichtspunkte	76

IV.	Stellungnahme zu Frage 4 und 5: Recht auf Aktenvorlage bei Unternehmen in öffentlicher Hand	77
1.	Aktenvorlage beim landeseigenen Unternehmen selbst?	77
2.	Aktenvorlagerecht bezüglich der beim Beteiligungsmanagement geführten Akten zu landeseigenen Unternehmen	78
a)	Entgegenstehende Interessen privater Dritter oder eines landeseigenen Unternehmens in privater Rechtsform?	78
aa)	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater	78
bb)	Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines landeseigenen Unternehmens (zu Frage 4)?	79
(1)	Fehlende Grundrechtsträgerschaft öffentlicher Unternehmen	79
(2)	Einfachgesetzlicher Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen	80
(3)	Fachgerichtliche Rechtsprechung zu Auskunfts- und Informationsansprüchen und ihre Übertragbarkeit auf das Aktenvorlagerecht?	81
(4)	Zwischenstand	81
cc)	Bundesrechtlich angeordnete Verschwiegenheitspflichten im Unternehmensrecht der GmbH als Begründung einer Verweigerung der Aktenvorlage (zu Frage 5)?	83
(1)	Verschwiegenheitspflicht im Zusammenhang mit Berichten und Unterlagen eines Mitgliedes des Aufsichtsrates (§§ 394, 395 AktG)	83
(2)	Sonstige gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten	86
(3)	Zwischenergebnis	87
b)	Entgegenstehende öffentliche Interessen?	88
aa)	Fiskalische Interessen?	88
bb)	Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung	90
3.	Zusammenfassung	91
V.	Zusammenfassungen	91
1.	Zusammenfassung zu den Fragen 1 und 2	91
2.	Zusammenfassung zu Frage 3	94
a)	Feststellungen	94
b)	Schlussfolgerungen und Ausblick	96
3.	Zusammenfassung zu den Fragen 4 und 5	98

I. Auftrag (Fragenkatalog)

Der Parlamentarische Beratungsdienst wurde gebeten, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Wie unterscheiden sich

- a. das durch Art. 56 Abs. 3 und 4 LV verankerte Recht jedes Abgeordneten auf Akteneinsicht bei den Behörden und Dienststellen des Landes,
- b. das Recht eines jeden auf Einsicht in Akten gegenüber Behörden und Einrichtungen des Landes auf der Grundlage des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes (AIG)¹,
- c. der Informationsanspruch der Presse gemäß § 5 des Pressegesetzes des Landes Brandenburg (BbgPG)²

hinsichtlich ihres Anspruchsinhalts und Umfangs, des Anspruchsverpflichteten sowie der Ausübung des Rechts (insbesondere auch Bearbeitungs- und Zulassungsfristen)?

2. Wie dürfen die genannten Ansprüche und Rechte insbesondere jeweils unter dem Gesichtspunkt der Geheimhaltung von schutzbedürftigen öffentlichen oder privaten Interessen eingeschränkt werden. Wann dürfen Anträge mit dieser Begründung zurückgewiesen werden und wie dürfen die erhaltenen Informationen verwertet werden?
3. Unter welchen Umständen darf der Antrag des Abgeordneten auf Aktenvorlage vollständig abgelehnt werden? Wie verhält sich dazu Möglichkeit, die Aktenvorlage einzuschränken? Neben sonstigen einschränkenden Maßnahmen sollen bestehende Verschwiegenheitspflichten für bestimmte Personengruppen (z. B. Abgeordnete) und die Anwendbarkeit der Verschlussachenordnung des Landtages untersucht werden.
4. Wie verhält sich das Recht auf Akteneinsicht des Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 3 und 4 zu Unterlagen von Unternehmen in überwiegend öffentlicher Hand?

¹ Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) vom 10. März 1998 (GVBl. I S. 46), zul. geänd. durch Gesetz vom 15. Okt. 2013 (GVBl. I Nr. 30).

² Pressegesetz des Landes Brandenburg (Brandenburgisches Pressegesetz – BbgPG) vom 13. Mai 1993 (GVBl. I S. 162), zul. geänd. durch Gesetz vom 21. Juni 2012 (GVBl. I Nr. 27).

Ergeben sich aus dem Unternehmensrecht (z. B. Aktiengesetz) Gründe, die zu einer Verweigerung der Akteneinsicht führen können³?

5. Kann die Ablehnung eines Antrags auf Akteneinsicht bei Unternehmen, die sich vollständig oder überwiegend in öffentlicher Hand befinden, darauf gestützt werden, dass schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dies erfordern würden?

II. Stellungnahme zu Frage 1 und 2:

Die Auskunfts- und Informationsansprüche nach Presserecht, nach dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG) und nach Art. 56 Abs. 3 und 4 LV im Vergleich

Im Folgenden werden der presserechtliche Auskunftsanspruch nach § 5 BbgPG, das Recht auf Akteneinsicht auf der Grundlage des AIG und der Aktenvorlageanspruch des Abgeordneten nach Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV einander in Gestalt eines strukturellen Vergleichs gegenübergestellt und auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten hin untersucht.

Der presserechtliche Auskunftsanspruch und das Akteneinsichtsrecht nach AIG sind der zivilgesellschaftlichen Sphäre zuzurechnen. Ziel des Landespressegesetzes ist es, die Presse- und Informationsfreiheit als verfassungsrechtliche Vorgabe und Gesetzgebungsauftrag zu konkretisieren, d. h. der Presse die Wahrnehmung ihres von der Verfassung anerkannten Auftrags, die Öffentlichkeit zu informieren, zu ermöglichen. Die Presse (Medien) versorgt (bzw. versorgen) die Gesellschaft mit zuverlässigen Informationen, die ihrerseits eine wesentliche Grundlage für die Meinungsbildung innerhalb der Gesellschaft darstellen. Sie bedarf hierfür eines im Grundsatz ungehinderten Zugangs zu Informationen. Ziel und Zweck des AIG ist es, die demokratischen Beteiligungsrechte des Bürgers auszuweiten, indem staatliches Handeln für ihn unmittelbar transparent gemacht wird. Denn die Ausübung grundrechtlicher Freiheiten und staatsbürgerlicher Rechte hängt auch davon ab, ob sich der Bürger über staatliches Handeln selbst informieren kann.⁴

³ Gefragt war ergänzend, ob sich aus den Entscheidungen des **VG Berlin, Urt. vom 13. Nov. 2013, Az. VG 2 K 293.12** und **Urt. vom 13. Nov. 2013, Az. VG 2 K 41.13** hierzu bedenkenswerte Gesichtspunkte ergeben. Siehe hierzu Erläuterungen in **Fn. 83 und 290**.

⁴ Siehe dazu auch *Kloepfer*, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen – Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in verschiedenen Rechtsgebieten und verschiedenen Kontexten, Rechtsgutachten im Auftrag des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit, Juni 2011, S. 3, einsehbar unter http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/VortraegeUndArbeitspapiere/GutachtenIFGKloepfer.pdf?__blob=publicationFile [2. Juni 2014].

Das Aktenvorlagerecht des Abgeordneten gehört hingegen in die staatliche Sphäre und zwar in den Zusammenhang des gewaltenteilig organisierten Staatswesens. Hier gehört es zum Kreis der Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Landesregierung.

Obwohl diese Ansprüche unterschiedliche Entstehungsursprünge haben, besitzen sie als Informationsansprüche einige strukturelle Gemeinsamkeiten. Diese dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass zwischen ihnen zugleich erhebliche Unterschiede im Detail bestehen und zwar vor allen Dingen zwischen dem presserechtlichen Auskunftsanspruch und dem Recht auf Akteneinsicht einerseits und dem Recht des Abgeordneten auf Aktenvorlage andererseits.

1. Der presserechtliche Auskunftsanspruch gem. § 5 Abs. 1 BbgPG

a) Anspruchsinhalt

§ 5 BbgPG begründet grundsätzlich einen Anspruch auf „Auskunft“.⁵ Der Anspruch bezieht sich auf Tatsachen, nicht auf Bewertungen und Meinungsäußerungen.⁶ In welcher Form und mit welchem Inhalt die Behörde einem Auskunftersuchen der Presse nachkommt, unterliegt keinen starren Regeln, sondern bestimmt sich nach den Anforderungen, die für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Presse im Einzelfall notwendig erscheinen.⁷ Die Behörde kann hierbei unter verschiedenen sachgerechten Modalitäten wählen (z. B. Pressekonferenz, amtliche Presseerklärung, das Zurverfügungstellen von schriftlichen Aktenauszügen und Berichten). Die Auskunftspflicht bezieht sich indes nur auf Vorgänge, für die die betreffende Behörde zuständig ist oder mit der sie amtlich befasst war.⁸ Da die Behörde verpflichtet ist, eine Anfrage vollständig und wahrheitsgemäß zu beantworten,⁹ kann sich der Auskunftsanspruch nur ausnahmsweise zu einem Anspruch auf Einsichtnahme in Unterlagen der Behörde verdichten. Dies kann der Fall sein, wenn die begehrte Auskunft nur in dieser Weise vollständig und wahrheitsgemäß erteilt werden kann.¹⁰ Denn der Aus-

⁵ Siehe z. B. VG Potsdam, Beschl. 30. Mai 2013, Az. 9 L 34/13, juris, Rn. 10.

⁶ VG Potsdam, Beschl. vom 21. Juli 2009, Az. 12 L 306/09, juris, Rn. 13.

⁷ *Weberling*, in: Handbuch des Presserechts, begründet von Löffler/Ricker, fortgeführt von Ricker/Weberling, 6. Aufl. 2012, 19. Kap. „Die Ausübung des Informationsrechts“, Rn. 2.

⁸ VG Düsseldorf, Urt. vom 14. März 2014, 1 K 3924/13, juris, Rn. 43.

⁹ Siehe hierzu mit weiteren Nachweisen *Weberling*, (Fn. 7), aaO., Rn. 2

¹⁰ Siehe z. B. hierzu VG Cottbus, Beschl. vom 15. Jan. 2001, Az. 1 L 783/01, juris, LS 1; VG Potsdam, Beschl. 30. Mai 2013, Az. 9 L 34/13, juris, Rn. 10.

kunftsanspruch ist auf die Beantwortung konkreter Fragen, nicht auf einen allgemeinen Informationszugang gerichtet.¹¹

Der Auskunftsanspruch ist beschränkt auf die bei der Behörde im funktionellen Sinne (dazu sogleich unter b) vorhandenen, tatsächlichen Informationen. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die gewünschten Informationen eigens zu beschaffen. Soweit Informationen durch Untersuchungen erst hergestellt werden, sind sie noch nicht Gegenstand eines presserechtlichen Auskunftsanspruchs.¹² Aus der Beschränkung auf Tatsachen ergibt sich im Übrigen, dass innere Tatsachen, wie Motive, Absichten oder Ansichten einzelner Personen nicht vom Auskunftsanspruch umfasst sind, soweit sie sich nicht im amtlichen Raum der auskunftsverpflichteten Behörde manifestiert haben.¹³

b) Anspruchsverpflichtete

Gemäß § 5 BbgPG sind die „Behörden“ zur Auskunft verpflichtet. § 5 BbgPG unterfallen damit ohne weiteres die nach außen handelnden Organe der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.¹⁴ Darunter fällt insbesondere auch die Landesregierung als solche. Behörden im Sinne des BbgPG sind zudem auch Gerichte und Staatsanwaltschaften sowie die Parlamente und ihre Verwaltungen.¹⁵ Nicht erforderlich ist hingegen, dass die Behörde im presserechtlichen Sinne mit rechtsverbindlicher Wirkung im Außenverhältnis zum Bürger handelt. So fällt auch die Prüfungstätigkeit des Landesrechnungshofes als schlicht-hoheitliches Handeln unter den Behördenbegriff des § 5 BbgPG.¹⁶

¹¹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 7. März 2014, Az. OVG 6 S 48.13, juris, Rn. 6 ff.

¹² So BVerwG, Urt. vom 20. März 2013, juris, Rn. 30 zum gegenüber den Bundesbehörden unmittelbar auf Art. 5 Abs. 2 Satz 2 GG beruhenden Auskunftsanspruch; siehe zum inhaltlich vergleichbaren landesrechtlichen Auskunftsanspruch gem. § 4 Abs. 1 BlnPrG VG Berlin, Urt. vom 23. Aug. 2013, Az. 27 K 159.13, juris, Rn. 99.

¹³ OVG NRW, Urt. vom 23. Mai 1995, Az. 5 A 2875/92, juris, LS 2 und Rn. 22; OVG Saarland, Beschl. vom 27. Juni 2007, 3 Q 164/06, juris, LS 1 und Rn. 16.

¹⁴ Die Auskunftspflichtung gegenüber den Vertretern der Presse trifft wegen des weiten Wortlauts der Vorschrift grundsätzlich alle Behörden mit Sitz im Geltungsbereich des Landespressegesetzes unabhängig davon, ob es sich um Landes- oder Bundesbehörden handelt, vgl. dazu OVG NRW, Urt. vom 18. Dez. 2013, Az. 5 A 413/11, juris, Rn. 45; ob sich aus dem Urt. des Bundesverwaltungsgericht vom 20. Feb. 2013 (Az. 6 A 2/12) zum Auskunftsanspruch der Presse gegenüber dem Bundesnachrichtendienst (fehlende Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Regelung eines Auskunftsanspruchs/verfassungsunmittelbarer Auskunftsanspruch wegen des untätig Bleibens des Bundesgesetzgebers) etwas anderes ergeben könnte, kann an dieser Stelle nicht vertieft werden.

¹⁵ Soehring, Presserecht. Recherche, Darstellung und Haftung der Medien, 4. Aufl. 2010, § 4 Tz. 18.

¹⁶ Siehe dazu OVG NRW, Beschl. vom 4. Jan. 2013, Az. 5 B 1493/12, juris, Rn. 14 zu § 4 Abs. 1 LPressegesetz NRW.

Keine Behörden im Sinne des Presserechts sind allerdings die staatlichen Rundfunkanstalten, jedenfalls sofern es um ihre Programmfreiheit im Sinne der Auswahl, des Inhalts und der Ausgestaltung des Programms geht.¹⁷ Der öffentlich-rechtliche Rundfunk ist, trotz seiner Organisationsform, vielmehr selbst Inhaber des Auskunftsanspruchs.¹⁸ Ähnliches dürfte für die Hochschulen gelten, soweit es um den durch die Wissenschaftsfreiheit geschützten Bereich von Forschung und Lehre geht. Abzugrenzen ist die „Behörde“ ansonsten von der bloßen „Dienststelle“ wie Abteilungen, Dezernate, Referate, denen als Teil einer Behörde lediglich ein bestimmter Aufgabenbereich zugeordnet ist.¹⁹

Der presserechtliche Behördenbegriff umfasst indes nicht nur die Behörde im verwaltungs-technisch-organisatorischen Sinne. Da die öffentliche Hand oftmals aus Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten eine privatrechtliche Organisationsform (Gesellschaft mit beschränkter Haftung „GmbH“, Aktiengesellschaft „AG“) zur Erfüllung ihrer Aufgaben wählt, muss der presserechtliche Auskunftsanspruch nach einhelliger Meinung in der Rechtsprechung funktional verstanden werden, um dem ihm zugrunde liegenden Grundrecht der Pressefreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG/Art. 19 Abs. 2 Satz 1 LV) gerecht zu werden. Der so genannte funktionelle Behördenbegriff des Landespressegesetzes umfasst daher auch GmbHs und AGs, sofern diese sich im Eigentum der öffentlichen Hand befinden oder von ihr mehrheitlich beherrscht werden (öffentliche Unternehmen).²⁰ Es kommt insbesondere nicht darauf an, ob die übertragenen Aufgaben solche sind, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt einhergehen.²¹ Ebenso wenig ist von Bedeutung, ob ein öffentliches Unternehmen eine Monopolstellung für sein Geschäftsfeld innehat oder nicht.²²

c) Anspruchsberechtigte

Der Auskunftsanspruch steht nicht jedermann, sondern, wie aus dem Wortlaut schon ersichtlich, nur den Vertretern der Presse zu. Wer als Vertreter der Presse gilt, ist durch tele-

¹⁷ Siehe dazu ausführlich VG Düsseldorf, Urt. vom 14. März 2014, 1 K 3924/13, juris, Rn. 75 ff.

¹⁸ Siehe z. B. OVG Münster, Urt. vom 9. Feb. 2012, Az. 5 A 166/10, juris, Rn. 27, 28 m. w. N. zu § 4 Abs. 1 LPresseG NRW.

¹⁹ *Weberling*, aaO. (Fn. 7), Rn. 10.

²⁰ Aus der Rechtsprechung siehe jüngst VG Cottbus, Beschl. vom 19. Sept. 2013, 1 L 219/13, juris, Rn. 17; *Weberling*, aaO. (Fn. 7), Rn. 10 m. w. N.

²¹ *Weberling*, aaO. (Fn. 7), Rn. 10 m. w. N.

²² OVG Saarland, Urt. vom 1. April 1998, Az. 8 R 27/96, juris, Rn. 76.

ologische Auslegung dieses Begriffs zu ermitteln.²³ Zu den Vertretern der Presse gehören in diesem Sinne Nachrichtenagenturen, Reporter und Redakteure genauso wie freie Journalisten.²⁴ Ebenso sind der Verleger und der Herausgeber wegen der ihnen für die Publikation zustehenden Verantwortung „Vertreter der Presse“.²⁵ Der Vertreter der Presse muss nicht in eigener Person auftreten, sondern kann auch Mitarbeiter mit Auskunftersuchen betrauen.²⁶

Das Auskunftsrecht steht nicht nur der „seriösen“, sondern der gesamten Presse zu, mithin also auch der „Sensationspresse“ oder auch der Unterhaltungspresse.²⁷ Würde eine auskunftsverpflichtete Behörde ihre Informationen auf eine bestimmte Art der Presse beschränken, würde sie damit die ihr auferlegte Informationspflicht verletzen.²⁸

d) Modalitäten des Auskunftersuchens

aa) Grundsatz: Formloses Auskunftersuchen

Das Auskunftsverlangen ist als solches an keine bestimmte Form gebunden; es kann auch mündlich oder fernmündlich gestellt werden.²⁹ Gibt die Behörde Informationen an die Presse weiter, z. B. indem konkrete Fragen beantwortet werden oder Unterlagen ausgehändigt werden, handelt sie weder in der Form noch auf der Grundlage eines Verwaltungsaktes.³⁰ Anderes dürfte jedoch gelten, wenn der Auskunftsverpflichtete aufgrund einer Rechtsprüfung zu einer Entscheidung über die Beantwortung des Auskunftsbegehrens gelangt. In diesem Fall handelt der Auskunftsverpflichtete in Form eines Verwaltungsakts.³¹

Das Auskunftsverlangen setzt inhaltlich jedoch sowohl nach dem Wortlaut des § 5 BbgPG als auch nach seinem Sinn und Zweck voraus, dass der Pressevertreter einen konkreten

²³ Weberling, aaO. (Fn. 7), Rn. 4.

²⁴ Weberling, aaO. (Fn. 7), Rn. 4.

²⁵ Siehe z. B. VG Berlin, Beschl. vom 20. Dez. 2012, 27 L 259.12, juris, Rn. 25.

²⁶ Weberling, aaO. (Fn. 7), Rn. 4.

²⁷ Zum Ganzen Weberling, aaO. (Fn. 7), Rn. 7, 8.

²⁸ Zum Ganzen Weberling, aaO. (Fn. 7), Rn. 7, 8 m. w. N.

²⁹ VG Cottbus, Beschl. vom 6. Nov. 2007, 1 L 392/07, juris, Rn. 3; die Behörde kann einen Nachweis der Anspruchsberechtigung fordern.

³⁰ OVG NRW, Urt. vom 23. Mai 1995, Az. 5 A 2875/92, juris, LS 1 und Rn. 3.

³¹ VG Düsseldorf, Urt. vom 14. März 2014, Az. 1 K 3924/13, juris, Rn. 37.

Sachverhalt benennt, zu dem er Informationen wünscht. § 5 BbgPG vermittelt insoweit gerade keinen allgemeinen Informationszugang zur Ausforschung eines Sachverhalts.³² Die Behörde hat hingegen nicht das Recht, vorab zu prüfen, ob die erbetenen Auskünfte im öffentlichen Interesse liegen. Der Pressevertreter ist insbesondere nicht verpflichtet, zu begründen, warum er eine bestimmte Auskunft begehrt.³³ Die Presse entscheidet vielmehr grundsätzlich selbst, was sie für wert hält, publizistisch verwertet zu werden. Es liegt auch in ihrer Hand zu entscheiden, ob an bestimmten Informationen ein tagesaktuelles Interesse besteht.³⁴ Zurückgewiesen werden können nur solche Auskunftersuchen, die ganz offenbar nicht dazu dienen, publizistisch ausgewertet zu werden, wie z. B. solche zur Befriedigung der privaten Neugier oder solche, die nur die eigenen wettbewerblichen Chancen verbessern sollen.³⁵ Auch Auskunftsverlangen über Privatangelegenheiten ohne Belang für die Öffentlichkeit können zurückgewiesen werden.³⁶ Der presserechtliche Auskunftsanspruch kann im Wege der Leistungsklage³⁷ oder, soweit die Behörde in der Form des Verwaltungsaktes entschieden hat, im Wege der Verpflichtungsklage³⁸ gegen die auskunftsverpflichtete Behörde vor dem Verwaltungsgericht durchgesetzt werden.

bb) Frist

Das BbgPG sieht keine bestimmte Frist vor, innerhalb derer der Anspruch erfüllt werden muss. Der Pressevertreter kann allerdings verlangen, die Informationen „tagesaktuell“ zu erhalten, um damit auch aktuell die Bevölkerung informieren zu können.³⁹ Denn die Presse ist nur dann in der Lage, ihrer für die freiheitlich demokratische Grundordnung konstitu-

³² VG Potsdam, Beschl. vom 30. Mai 2013, Az. 9 L 34/13, juris, Rn. 12; siehe auch VG Berlin, Urt. vom 13. Nov. 2013, Az. 2 K 293.12, juris, Rn. 28 zum Auskunftsanspruch gegenüber Bundesbehörden.

³³ OVG Hamburg, Beschl. vom 4. Okt. 2010, 4 Bf 179/09.Z, juris, Rn. 20 zu § 4 Abs. 2 Nr. 3 HmbPresseG; in diesem Sinne auch *Weberling*, aaO. (Fn. 7), Rn. 2.

³⁴ Siehe dazu VG Würzburg, Beschl. vom 17. Feb. 2011, Az. W 7 E.11.88, juris, LS 1.

³⁵ VG Berlin, Urt. vom 23. Aug. 2013, Az. 27 K 159.13, juris, Rn. 75; siehe auch OVG Hamburg, Beschl. vom 4. Okt. 2010, Bf 179/09.Z, juris, Rn. 19.

³⁶ VG Düsseldorf, Urt. vom 14. März 2014, 1 K 3924/13, juris, Rn. 50.

³⁷ Vgl. etwa VGH Hessen, Urt. vom 23. Feb. 2012, 8 A 1303/11, juris, Rn. 28 zu § 3 Abs. 1 Satz 1 Hess-PressG.

³⁸ VG Düsseldorf, Urt. vom 14. März 2014, 1 K 3924/13, juris, Rn. 37.

³⁹ In diesem Sinne VG Potsdam, Beschl. vom 21. Juli 2009, 12 L 306/09, juris, Rn. 25; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. 31. Juli 2012, Az. OVG 12 S 95.11, juris, Rn. 12, wo dieses Argument auch als Anordnungsgrund für einen Anordnungsanspruch eines Journalisten auf Akteneinsicht nach dem AIG verwandt wurde.

ierenden Aufgabe nachzukommen, wenn auch die Behörden dem Informationsanspruch zeitnah nachkommen (müssen).⁴⁰

e) Die Grenzen des Auskunftersuchens (Verweigerungsgründe)

Dem durch den Auskunftsanspruch gem. § 5 Abs. 1 BbgPG konkretisierten Anspruch der Presse auf Informationen können im Einzelfall öffentliche und private Interessen entgegenstehen, die ebenso wie der Informationsanspruch selbst auf verfassungsrechtlicher Grundlage beruhen. Sie können daher den Informationsanspruch einschränken. § 5 Abs. 2 BbgPG nennt hierzu konkretisierend vier Tatbestände (§ 5 Abs. 2 Nr. 1-4 BbgPG), aufgrund derer die auskunftsverpflichtete Behörde eine Auskunft gegenüber der Presse verweigern kann. Die Formulierung „kann“ verdeutlicht, dass die Behörde eine Ermessensentscheidung zu treffen hat, falls einer der § 5 Abs. 2 Nr. 1-4 BbgPG genannten Tatbestände erfüllt sein sollte. Sie muss also den ihr gegenüber konkret geltend gemachten Auskunftsanspruch mit den konkret entgegenstehenden Gründen abwägen. Hierzu muss sie alle relevanten Gesichtspunkte berücksichtigen sowie die für und die gegen eine Auskunftserteilung sprechenden Gründe angemessen gewichten. Die Gerichte sind insoweit berechtigt, die sachgerechte Ausübung des Ermessens auf Ermessensfehler hin zu überprüfen. Ein Ermessensfehler in Gestalt eines so genannten Ermessensausfalls läge z. B. vor, falls die Behörde angesichts eines konkreten Auskunftersuchens davon ausgeht, sie sei ohne Weiteres berechtigt bzw. verpflichtet, die erbetene Auskunft zu verweigern, weil einer der Tatbestände des § 5 Abs. 2 Nr. 1-4 BbgPG vorliegt, ohne eine weitere Abwägung mit dem Informationsrecht der Presse vorzunehmen.

Die Verweigerungsgründe des § 5 Abs. 2 Nr. 1-4 BbgPG enthalten wiederum unbestimmte Rechtsbegriffe, die ausgelegt werden müssen, wie z. B. das „überwiegende öffentliche Interesse“ oder das „schutzwürdige private Interesse“. Die Auslegung dieser unbestimmten Rechtsbegriffe wird durch die Verwaltungsgerichte vollständig überprüft.

aa) Schwebendes Verfahren gem. § 5 Abs. 2 Nr. 1 BbgPG

Die Auskunft kann verweigert werden, soweit sie sich auf ein noch schwebendes Verfahren bezieht (§ 5 Abs. 2 Nr. 1 BbgPG). Unter einem Verfahren ist die rechtlich geregelte

⁴⁰ VG Dresden, Beschl. vom 7. Mai 2009, Az. 5 L 42/09, juris, Rn. 105 zu § 4 SächsPresseG.

Behandlung eines Einzelfalls zu verstehen.⁴¹ Schwebend ist ein Verfahren, wenn die rechtlich vorgesehene erste Maßnahme ergriffen, der letzte abschließende Akt aber noch nicht vollzogen ist.⁴² Die Verweigerung einer Auskunft ist wegen der verfassungsrechtlich geschützten Pressefreiheit nur bei einer konkreten Gefährdung zulässig. Der bloße Hinweis auf ein noch nicht abgeschlossenes Verfahren reicht nicht aus.⁴³ Unter einer konkreten Gefährdung ist die Vereitelung, Erschwerung, Verzögerung oder eine vergleichbare Beeinträchtigung zu verstehen.⁴⁴

bb) Vorschriften der Geheimhaltung gem. § 5 Abs. 2 Nr. 2 BbgPG

Auch Vorschriften der Geheimhaltung können einer Auskunft entgegenstehen (§ 5 Abs. 2 Nr. 2 BbgPG). Unter „Vorschriften der Geheimhaltung“ sind solche Vorschriften zu verstehen, die öffentliche Geheimnisse schützen sollen und zumindest auch auskunftsverpflichtete Behörden zum Adressaten haben. Die Weitergabe der Information muss also der Behörde schlechthin untersagt sein (absolute Verschwiegenheitspflicht⁴⁵). Diejenigen Normen, die nur den einzelnen Bediensteten zur Verschwiegenheit verpflichten (z. B. § 37 BeamtStG, dienstliche Verschwiegenheit), fallen somit nicht darunter.⁴⁶

Zu den Geheimhaltungsvorschriften⁴⁷ in diesem Sinne werden z. B. gezählt: §§ 93 ff. StGB, § 353b StGB, § 174 Abs. 2 GVG, § 24 Außenwirtschaftsgesetz⁴⁸ sowie die Pflicht zur Wahrung des Beratungsgeheimnisses nach § 43 DRiG.

Die Qualifizierung eines bestimmten Vorgangs als Verschlussache aufgrund allgemeiner Geheimhaltungsvorschriften begründet hingegen kein Auskunftsverweigerungsrecht der Behörde. Hingegen der presserechtliche Auskunftsanspruch von einer formalen Einstufung als

⁴¹ Siehe VG Berlin, Urt. vom 23. Aug. 2013, Az. 27 K 159.13, juris, Rn. 92 zu § 4 Abs. 2 Nr. 3 BlnPrG.

⁴² Siehe VG Berlin, Urt. vom 23. Aug. 2013, Az. 27 K 159.13, juris, Rn. 92 zu § 4 Abs. 2 Nr. 3 BlnPrG.

⁴³ Siehe OVG NRW, Beschl. vom 4. Jan. 2013, Az. 5 B 1493/13, juris, 40, 41 zu § 4 Abs. 2 Nr. 1 PresseG NRW.

⁴⁴ Siehe VG Berlin, Urt. vom 23. Aug. 2013, Az. 27 K 159.13, juris, Rn. 92 zu § 4 Abs. 2 Nr. 3 BlnPrG.

⁴⁵ Siehe dazu BayVG, Urt. v. 7. Aug. 2006, 7 BV 05.2582, juris, Rn. 39-45.

⁴⁶ Siehe OVG NRW, Beschl. vom 25. März 2009, Az. 5 B 2284/08, juris, Rn. 12

⁴⁷ Siehe auch die Übersicht bei *Weberling*, aaO. (Fn. 7), Rn. 10.

⁴⁸ Außenwirtschaftsgesetz vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482).

Verschlusssache ab, hätte es die Behörde in der Hand, durch eine formale Einstufung zu einem Auskunftsverweigerungsrecht zu gelangen.⁴⁹

Auch Geheimhaltungsvorschriften, die personenbezogene Daten oder sonstige private Geheimnisse schützen, können unter § 5 Abs. 2 Nr. 2 BbgPG fallen. Hierzu zählen das Steuergeheimnis (§ 30 AO)⁵⁰, die Geheimhaltung im Verwaltungsverfahren gem. § 30 VwVfG bzw. im Sozialverwaltungsverfahren gem. § 35 SGB I, die Geheimhaltungspflicht gem. §§ 16, 21 Bundesstatistikgesetz, die Verschwiegenheitspflicht bei der Wahrnehmung von Personalvertretungsaufgaben gem. §§ 10, 101 Abs. 2 BPersVG oder die Verschwiegenheitspflicht, die mit dem Amt des Datenschutzbeauftragten verbunden ist (§ 23 Abs. 5 BDSG). Geheimhaltungsvorschriften in diesem Sinne können auch solche Vorschriften sein, die die Weitergabe von Informationen ausdrücklich nur unter bestimmten Umständen oder an bestimmte Adressaten zulassen, wie z. B. §§ 150, 150a GewO (Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister) und wohl auch § 43 Satz 1 Stasi-Unterlagengesetz⁵¹. Die Regelungen, die bestimmen, welchen Einrichtungen und Verfassungsorganen der Landesrechnungshof seine Prüfungsergebnisse mitteilt, sind keine Geheimhaltungsvorschriften im Sinne des Presserechts.⁵²

(1) Nichtöffentliche Beratung und Geheimhaltungsbeschlüsse politischer Gremien

§ 36 Abs. 2 Satz 2 KVerfBbg, der es der Gemeindevertretung ermöglicht, unter bestimmten Voraussetzungen in nichtöffentlicher Sitzung zu verhandeln, ist als Verfahrensvorschrift keine „Vorschrift über die Geheimhaltung“, die einem Auskunftersuchen in jedem Fall entgegengehalten werden kann. Der Behandlung einer Angelegenheit in nichtöffentlicher Sitzung kommt lediglich eine indizielle Wirkung zu, dass die Angelegenheit der Geheimhaltung unterliegt.⁵³ Die grundsätzlich auskunftsverpflichtete Gemeinde hat demnach

⁴⁹ Siehe hierzu z. B. VG Berlin, Beschl. vom 20. Dez. 2012, 27 L 259.12, juris, Rn. 29 zu § 4 Abs. 2 Nr. 1 BlnPrG in Bezug auf eine Einstufung durch die Behörde als VS-VERTRAULICH.

⁵⁰ Siehe z. B. VG Berlin, Urt. vom 23. Aug. 2013, 27 K 159.13, juris, Rn. 80 zu § 4 Abs. 2 Nr. 1 BlnPrG m. w. N.

⁵¹ Siehe hierzu OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 28. Okt. 2011, Az. OVG 10 S. 33.11, juris, 16, das allerdings die Bestimmungen des § 43 Abs. 1 StUG nicht ausdrücklich unter § 5 Abs. 2 Nr. 2 BbgPG subsumiert, sondern als „lex specialis“ gegenüber dem Auskunftsanspruch der Presse interpretiert.

⁵² VG Düsseldorf, Urt. vom 14. März 2014, 1 K 3924/13, juris, Rn. 53 ff. zu § 4 Abs. 2 Nr. 2 PresseG NRW.

⁵³ VG Cottbus, Beschl. vom 6. Nov. 2007, Az. 1 L 392/07, juris, Rn. 8.

weiterhin angesichts des konkreten Auskunftsverlangens abzuwägen, ob und inwieweit Auskünfte erteilt werden können.

Dagegen dürfte es sich bei den Geheimhaltungsbeschlüssen des Bundestages und der Landesparlamente um Beschlüsse handeln, die aufgrund einer Vorschrift über die Geheimhaltung (§ 353b Abs. 2 StGB) ergehen.⁵⁴

(2) Gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten bei Unternehmen der öffentlichen Hand?

Da unter den funktionellen Behördenbegriff des Presserechts auch diejenigen Stellen fallen, die öffentliche Aufgaben in einer Rechtsform des privaten Rechts wahrnehmen, stellt sich die Frage, inwieweit gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten einzelner Organe der Gesellschaft zugleich als Geheimhaltungsvorschrift im Sinne des § 5 Abs. 2 Nr. 2 BbgPG zu verstehen sind.

So erlegen §§ 43, 85 GmbHG dem Geschäftsführer einer GmbH eine (strafbewehrte) Geheimhaltungspflicht hinsichtlich der Geheimnisse der Gesellschaft, namentlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, auf (siehe zu diesem Begriff noch unten unter Abschnitt II.1.e)cc)(2)). Eine vergleichbare Verschwiegenheitspflicht besteht auch für die Mitglieder des Aufsichtsrats (§§ 52, 85 GmbHG, §§ 93, 116 AktG). Nach Auffassung der Rechtsprechung handelt es sich jedoch auch bei diesen Vorschriften nicht um umfassend wirkende Geheimhaltungsvorschriften im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 2 BbgPG. Sie verpflichten nämlich nur einzelne Organe der Gesellschaft, nicht die Gesellschaft der öffentlichen Hand als funktionelle Behörde (Auskunftsverpflichtete) als solche.⁵⁵ Die Auskunftsverweigerung kann deshalb von einem öffentlichen Unternehmen nur auf den Tatbestand § 5 Abs. 2 Nr. 3 BbgPG hinsichtlich möglicher schützenswerter Unternehmensinterna (über-

⁵⁴ Wann ein Geheimhaltungsbeschluss gefasst wird, bestimmt sich nach der Geschäftsordnung. Der Beschluss über die Nichtöffentlichkeit der Sitzung dürfte noch kein Geheimhaltungsbeschluss in diesem Sinne sein, weil damit die Wirkung des § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB nicht hergestellt werden soll.

⁵⁵ OVG Hamburg, Beschl. vom 4. Okt. 2010, 4 Bf 179/09.Z, juris, Rn. 33; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 7. März 2014, Az. OVG 6 S 48.13, juris, Rn. 21; a. A. Köhler, Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Unternehmen der öffentlichen Hand, NJW 2005, 2337 (2339).

wiegende öffentliche und/oder schutzwürdige private Interessen) gestützt werden (dazu noch sogleich unter cc)(3)).⁵⁶

cc) Überwiegendes öffentliches oder schutzwürdiges privates Interesse gem. § 5 Abs. 2 Nr. 3 BbgPG

(1) Überwiegendes öffentliches Interesse, § 5 Abs. 2 Nr. 3, 1. Alt. BbgPG

Die Behörde kann die Auskunft verweigern, wenn dem Auskunftsanspruch ein überwiegendes öffentliches Interesse entgegensteht. Die Sachverhalte, die hierunter fallen, dürften sehr vielgestaltig sein. Freilich obliegt es der Behörde, nachvollziehbar und plausibel darzulegen, welches Interesse im Einzelfall höher zu bewerten ist als der grundsätzlich erheblich ins Gewicht fallende Informationsanspruch der Presse.⁵⁷ Werden z. B. mit der Auskunft über Kosten auch Rückschlüsse auf bestimmte Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz von Leib und Leben bestimmter Personen möglich, darf die Behörde die Auskunft verweigern.⁵⁸ Die Mandatsfreiheit der Landtagsabgeordneten und ihr Schutz vor Beeinträchtigung wurden von der Rechtsprechung als grundsätzlich zu berücksichtigendes Interesse in einer Fallkonstellation anerkannt, in der es um Auskünfte des Landesrechnungshofes zur Rechnungsprüfung der Fraktionen ging.⁵⁹

(2) Schutzwürdiges privates Interesse, § 5 Abs. 2 Nr. 3, 2. Alt. BbgPG (allgemeines Persönlichkeitsrecht, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse)

Auch hier gilt, dass nicht bereits jede Verletzung privater Interessen die Behörde zur Verweigerung der Auskunft berechtigt. Weder dem Schutzbedürfnis, das sich beispielsweise aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht speist, noch der Pressefreiheit ist verfassungsrechtlich von vornherein ein Vorrang einzuräumen.⁶⁰ Ob private Interessen schutzwürdig

⁵⁶ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 7. März 2014, Az. OVG 6 S 48.13, juris, Rn. 22, wobei das Gericht in dieser Entscheidung offenlässt, ob sich das öffentliche Unternehmen auf öffentliche oder private Interessen stützen könnte.

⁵⁷ Siehe zur Darlegungslast VG Düsseldorf, Urt. vom. 14. März 2014, 1 K 3924/13, juris, Rn. 118.

⁵⁸ Vgl. VG Hannover, Beschl. v. 24. Jan. 2012, Az. 6 B 498/12, juris, Rn. 30 ff. zu § 4 Abs. 2 Nr. 3 NPresseG.

⁵⁹ VG Düsseldorf, Urt. vom 14. März 2014, Az. 1 K 3924/13, juris, Rn. 117.

⁶⁰ Vgl. dazu z. B. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 11. Nov. 2010, Az. OVG 10 S 32.10 zu § 4 Abs. 2 Nr. 4 BlnPrG, juris, Rn. 8 – Umstände des Suizids einer bekannten Jugendrichterin.

sind, ist im Wege einer umfassenden Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den entgegenstehenden privaten Interessen zu ermitteln.⁶¹

Als betroffenes privates Interesse, das eine Auskunftsverweigerung rechtfertigen kann, ist zunächst **das allgemeine Persönlichkeitsrecht** (Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG / Art. 10 LV) zu nennen. Für dieses Recht ist bei der Abwägung neben dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu fragen, in welche Sphäre des Persönlichkeitsrechts – die Öffentlichkeits-,⁶² die Privat-, oder die jeweils strengstens zu schützende Intimsphäre – eingegriffen wird. Daneben ist auch von Bedeutung, inwieweit derjenige, über den die Behörde um Informationen ersucht wird, dies durch eigenes Verhalten veranlasst hat,⁶³ und auch, welche Funktion und Stellung derjenige, über den die Presse Auskunft begehrt, im öffentlichen Leben wahrnimmt.⁶⁴ Ebenso spielt eine Rolle, welche Schwere die Beeinträchtigung und ihre Folgen voraussichtlich haben werden. In diesem Zusammenhang, aber auch erst an dieser Stelle, muss in die Abwägung einfließen, wie hoch das Interesse der Öffentlichkeit an der Berichterstattung zu gewichten ist. So können Bereiche der privaten Lebensgestaltung auch Personen des öffentlichen Lebens selbst entscheiden, welche Informationen sie über sich preisgeben und welche nicht. Der presserechtliche Auskunftsanspruch gegenüber Behörden findet hier eine Grenze.⁶⁵

Als schutzwürdiges privates Interesse kommt auch der **Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen** in Betracht.

Der Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses ist gesetzlich nicht definiert, jedoch in der höchstrichterlichen Rechtsprechung⁶⁶ konkretisiert worden. Die Betriebs- und Ge-

⁶¹ OVG Berlin Brandenburg, Beschl. vom 28. Okt. 2011, OVG 10 S. 33.11, juris, Rn. 25.

⁶² Zu den Persönlichkeitsrechten von Aufsichtsratsmitgliedern (Betroffenheit in der beruflichen und sozialen Sphäre), die regelmäßig nur einen geringen Schutzbedarf gegenüber dem Informationsrecht der Öffentlichkeit genießen, VG Potsdam, Beschl. vom 21. Juli 2009, 12 L 306/09, juris, Rn. 21, 22.

⁶³ Vgl. dazu z. B. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 11. Nov. 2010, Az. OVG 10 S 32.10 zu § 4 Abs. 2 Nr. 4 BlnPrG, juris, Rn. 8 – Umstände des Suizids einer bekannten Jugendrichterin.

⁶⁴ Vgl. VG Dresden, Beschl. vom 7. Mai 2009, Az. 5 L 42/09, juris, Rn. 102 – herausgehobene Stellung des Ministerpräsidenten.

⁶⁵ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 10. Dez. 2013, Az. OVG 6 S 36.13, juris, Rn. 2 ff. – Asylantrag Snowden; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 11. Nov. 2010, Az. OVG 10 S 32.10, juris, Rn. 12 mit der Differenzierung hinsichtlich der objektiven Umstände des Suizids einer bekannten Jugendrichterin und deren privater Motive.

⁶⁶ Vgl. die Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses des BGH zu § 17 des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), BGH, Urt. vom 10. Mai 1995, 1 StR 764/94, juris, Rn. 12.

schäftsgeheimnisse werden durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützt. Werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vom Staat offengelegt oder verlangt er deren Offenlegung, ist der Schutzbereich der Berufsfreiheit/unternehmerischen Freiheit betroffen.⁶⁷ Ausländische juristische Personen des privaten Rechts, die sich nicht auf Art. 12 Abs. 1 GG als Deutschengrundrecht stützen können, werden hinsichtlich ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützt.⁶⁸

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind Tatsachen, die

- sich auf einen bestimmten gewerblichen Betrieb beziehen,
- nur einem begrenzten Personenkreis bekannt und damit nicht offenkundig sind,
- nach dem erkennbaren Willen des Unternehmens geheim gehalten werden sollen (subjektiver Geheimhaltungswille) und
- hinsichtlich derer die Unternehmen ein (im objektiven Sinne) berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse haben.

Diese Voraussetzungen müssen kumulativ vorliegen.

Das Bundesverfassungsgericht erläuterte zudem die möglichen Inhalte dieser Geheimnisse näher:

„Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betriebes maßgeblich bestimmt werden können.“⁶⁹

Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens nimmt das Verfassungsgericht an, wenn die Offenlegung der Information geeignet ist, exklusives kaufmännisches

⁶⁷ BVerfG, Beschl. vom 14. März 2006, 1 BvR 2087, 2111/03, www.bverfg.de, Rn. 81 f.

⁶⁸ Siehe hierzu VG Berlin, Beschl. vom 20. Dez. 2012, 27 L 259.12, juris, Rn. 32.

⁶⁹ BVerfG, Beschl. vom 14. März 2006, 1 BvR 2087, 2111/03, www.bverfg.de, Rn. 87.

oder technisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition nachhaltig zu beeinflussen.⁷⁰

Maßgeblich ist somit die – objektiv zu bestimmende – Wettbewerbsrelevanz der betreffenden Information. Soweit sich zudem aus den Unterlagen Rückschlüsse auf die Betriebsführung, die Wirtschafts- und Marktstrategie, die Kostenkalkulation und die Entgeltgestaltung eines Unternehmens ziehen lassen, dürfte regelmäßig davon auszugehen sein, dass ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis vorliegt.⁷¹ Wirtschaftlich „totes“ Wissen hingegen, das für die aktuelle Markt- und Wettbewerbssituation unter dem Blickwinkel des Wettbewerbsschutzes kaum noch Bedeutung besitzt, genießt nicht mehr den Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses.⁷²

Auch für dieses private Interesse gilt, dass seine Schutzwürdigkeit im konkreten Fall im Wege einer umfassenden Abwägung zwischen dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit und den entgegenstehenden privaten Interessen ermittelt werden muss.⁷³

(3) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse öffentlicher Unternehmen?

Im Presserecht hat der Pressevertreter, wie oben unter II.1.b) gezeigt, die Möglichkeit, seine Fragen unmittelbar beim auskunftsverpflichteten öffentlichen Unternehmen zu stellen („Behörde im funktionellen Sinne“). Entgegenstehende Gründe in Form von Unternehmensgeheimnissen kann das Unternehmen nur nach den Maßgaben des § 5 Abs. 2 Nr. 3 BbgPG geltend machen. Dabei stellt sich die Frage, ob sich das öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform hierzu auf eigene schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse als Unternehmensgeheimnisse berufen kann. Teilweise wird davon ausgegangen, dass diese Rechtsposition auch öffentlichen Unternehmen grundsätzlich zustehen kann, soweit sie wie private Unternehmen mit Gewinnerzielungsabsicht am Markt auftreten⁷⁴

⁷⁰ BVerfG, Beschl. vom 14. März 2006, 1 BvR 2087, 2111/03, www.bverfg.de, Rn. 85; siehe auch VG Berlin, Beschl. vom 20. Dez. 2012, Az. 27 L 259.12, juris, Rn. 33 zu § 4 Abs. 2 Nr. 4 BlnPrG.

⁷¹ Siehe hierzu die umfassende Darstellung von *Kloepfer*, aaO. (Fn. 4).

⁷² Siehe hierzu BVerwG, Beschl. vom 8. Feb. 2012, Az. 20 F 13/10, juris, Rn. 18.

⁷³ Vgl. VG Berlin, Beschl. vom 20. Dez. 2012, 27 L 259.12, juris, Rn. 33 zu § 4 Abs. 2 Nr. 4 BlnPrG.

⁷⁴ So z. B. offenbar *Köhler*, Auskunftsanspruch der Presse gegenüber Unternehmen der öffentlichen Hand, NJW 2005, S. 2338 (2339); aus der Rechtsprechung z. B. VG Arnsberg, Urt. vom 30. Jan. 2009, Az. 12 K 136/08, juris, Rn. 46 zu einer kommunalen Betriebs- und Beteiligungsgesellschaft; OVG NRW, Urt. vom 18. Dez. 2013, Az. 5 A 413/11, juris, Rn. 162 zur Bundesanstalt für Immobilienaufgaben; ange-

(siehe ausführlich zu dieser Frage noch unten Abschnitt IV.2.a)bb)). Aber selbst soweit die Gerichte diese Auffassung zugrunde legen, setzen sie die Darlegungs- und Begründungsanforderungen für das Vorliegen eines Betriebs und Geschäftsgeheimnisses bei einem öffentlichen Unternehmen sehr hoch an,⁷⁵ so dass in der erforderlichen Abwägung das Informationsinteresse der Presse im Ergebnis regelmäßig obsiegen dürfte. Zudem führt beispielsweise das OVG Münster hierzu aus, dass das Interesse der öffentlichen Hand an einer Wahrung ihrer Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Verhältnis zum gegenläufigen Interesse an einer demokratischen Kontrolle [hier: durch die Presse] nur begrenzt schützenswert sei.⁷⁶

f) Verwertung der erlangten Informationen

Der Presseangehörige ist im Rahmen der Rechtsordnung (insbesondere im Rahmen der publizistischen Sorgfaltspflicht, § 6 BbgPG) in seiner Entscheidung über die Verwertung der erlangten Informationen frei. Er ist im Übrigen nicht verpflichtet, die ihm erteilten Auskünfte publizistisch zu verwerten.

2. Das Akteneinsichtsrecht gemäß dem Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz (AIG Brandenburg)

a) Anspruchsinhalt und Anspruchsverpflichtete

Vom Anwendungsbereich des Gesetzes sind die Tätigkeiten all jener Stellen im Land Brandenburg⁷⁷ umfasst, die öffentliche Verwaltungsaufgaben in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts wahrnehmen und die weder der Gesetzgebung noch der Rechtsprechung zuzuordnen sind. Die Beschränkung des Anwendungsbereiches auf die Behörden und Einrichtungen des Landes im Sinne des Dritten Abschnittes des Landesorganisationsgesetzes und den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist mit dem Änderungsgesetz

deutet in OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 7. März 2014, OVG 6 S 48.13, juris, LS 2. Rn. 25 zum Flughafen BER.

⁷⁵ So wohl auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 7. März 2014, OVG 6 S 48.13, juris, Rn. 25.

⁷⁶ OVG NRW, Urt. vom 18. Dez. 2013, Az. 5 A 413/11, juris, Rn.164.

⁷⁷ Der Zugang zu amtlichen Informationen der Behörden, Organe und Einrichtungen des Bundes richtet sich entsprechend dessen § 1 nach dem Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG) vom 5. Sept. 2005 (BGBl. I S. 2722), zul. geänd. durch Gesetz vom 7. Aug. 2013 (BGBl. I S. 3154); der Zugang zu Informationen, die bei Behörden anderer Länder vorhanden sind, richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht.

vom 15. Okt. 2013 zum AIG entfallen.⁷⁸ Daher unterfallen nunmehr die Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des Landes dem AIG. Da der Gesetzestext nicht zwischen „regieren“ und „verwalten“ unterscheidet, sondern nur die anspruchspflichtigen Behörden nennt, unterfällt auch Regierungshandeln dem Anwendungsbereich des Gesetzes.⁷⁹

Dennoch ist der Anwendungsbereich des Gesetzes in verschiedener Hinsicht eingeschränkt.

aa) Bereichsausnahmen

Verschiedene Bereiche der Verwaltung sind von vornherein vom Anwendungsbereich des AIG ausgenommen.

- Der Anspruch auf Akteneinsicht besteht nicht gegenüber der Verfassungsschutzbehörde des Landes (§ 2 Abs. 5 Nr. 1 AIG). Auf diese Weise ist nicht nur die eigentliche Überwachungstätigkeit dieser Behörde, sondern auch ihr fiskalisches Handeln, wie z. B. Beschaffungsvorgänge, aus dem Anwendungsbereich des AIG herausgenommen.⁸⁰
- Er besteht ebenso wenig gegenüber der Rechtsaufsichtsbehörde über die privatrechtlichen Stiftungen (§ 2 Abs. 5 Nr. 3 AIG). Damit soll mittelbar die Autonomie der beaufsichtigten Stiftungen des privaten Rechts geschützt werden.⁸¹
- Der Anwendungsbereich erstreckt sich zudem **nicht** auf juristische Personen des Privatrechts, wie z. B. **landeseigene, kommunale bzw. vom Land oder einer Kommune beherrschte Unternehmen**. Diese erledigen ihre Aufgaben in den Handlungsformen des Privatrechts, fallen also aus dem Kreis der in § 2 Abs. 1 Satz 1 AIG („Erledigung in den Handlungsformen des öffentlichen Rechts“) benannten Behörden und Einrichtungen heraus.⁸² Folgerichtig erscheint es insoweit, dass

⁷⁸ Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes vom 15. Okt. 2013 (GVBl. I Nr. 30).

⁷⁹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 31. Juli 2012, OVG 12 S 95.11, juris, Rn. 7 zu Unterlagen über die Ausgaben für Repräsentation und Öffentlichkeitsarbeit

⁸⁰ GesEntwLReg „Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes“, LT-Drs. 5/6428, Begründung S. 4.

⁸¹ GesEntwLReg „Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes“, LT-Drs. 5/6428, Begründung S. 7.

⁸² Siehe dazu die schriftliche Stellungnahme der Landesbeauftragten für Datenschutz zur öffentlichen Anhörung Ausschuss für Inneres zum „Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszu-

nach Auffassung des OVG Berlin-Brandenburg auch die Mitglieder der Aufsichtsorgane öffentlicher Unternehmen nicht dem Auskunftsanspruch gem. § 2 Abs. 1 AIG unterfallen, und zwar auch dann nicht, wenn das betreffende Aufsichtsratsmitglied zur gleichen Zeit das Amt des Ministerpräsidenten ausübt.⁸³

- Ebenfalls ausgenommen ist die Tätigkeit des kommunalen Prüfungsamts beim Ministerium des Innern sowie der Rechnungsprüfungsämter der Landkreise bei den Landräten, soweit es nicht lediglich um deren Verwaltungsaufgaben geht (§ 2 Abs. 1 Satz 2 AIG). Die Finanzkontrolle gegenüber den Kommunen wurde als vergleichbar mit der Tätigkeit des Landesrechnungshofes angesehen (Unabhängigkeit und Weisungsfreiheit) und deshalb nicht dem Akteneinsichtsrecht unterworfen.⁸⁴
- Der Landesrechnungshof, die Verwaltung des Landtages, die Landesbeauftragten im Sinne von Art. 74 LV und die Organe der Rechtspflege (Gerichte und Staatsanwaltschaften) unterliegen dem Recht auf Akteneinsicht nur, soweit sie Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (§ 2 Abs. 2 Satz 1 AIG). Ähnliches gilt für Hochschulen, Forschungseinrichtungen, zentrale Forschungseinrichtungen, Schulen, Prüfungseinrichtungen: Bei ihnen besteht das Recht auf Akteneinsicht nur, soweit die genannten Institutionen nicht im Bereich von Wissenschaft, Forschung, Lehre, Unterricht und Prüfung tätig werden.^{85 86} (Der RBB unterliegt, soweit Akteneinsichts-

gangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes“, GesEntw LReg, LT-Drs. 5/6428 in Verbindung mit dem „Gesetz zur Neuregelung des Informationszugangs im Land Brandenburg (Informationszugangsgesetz)“, Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, LT-Drs. 5/5787, am 7. März 2013, P-AI 5/41-1, Anlage 3, S. 3.

⁸³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 1. April 2014, Az. OVG 12 S 77.13, juris, Rn. 7; anders insoweit VG Berlin, Urt. vom 13. Nov. 2013, Az. 2 K 41.13 juris, Rn. 25 zu § 2 Abs. 1 IFG Bln: Der Regierende Bürgermeister von Berlin ist als Aufsichtsratsmitglied auskunftspflichtige Stelle; vgl. auch VG Berlin, Urt. vom 13. Nov. 2013, Az. 2 K 293.12, juris, Rn. 16 zu § 2 Abs. 1 IFG Bund: BMVBS/Beteiligungsmanagement ist auskunftspflichtige Stelle.

⁸⁴ GesEntwLReg, „Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes“, LT-Drs. 5/6428, Begründung S. 3.

⁸⁵ Für die Hochschulen und Forschungseinrichtungen ergibt sich dies aus der Wissenschaftsfreiheit, siehe GesEntwLReg, LT-Drs. 5/6428, Begründung S. 3; für Unterricht und Schule dürfte sich dies eher aus den Aspekten des Datenschutzes ergeben.

⁸⁶ Nicht in den Anwendungsbereich des AIG dürften damit z. B. Kooperationsverträge zwischen einer Hochschule und einem privaten Unternehmen fallen (Drittmittelvereinbarungen); vgl. dazu z. B. VG Köln, Urt. vom 6. Dez. 2012, Az. 13 K 2679/11, Entscheidungsumdruck S. 6 ff. m. w. N. zu § 2 Abs. 3 IFG NRW, Datenbank zu Gerichtsentscheidungen zur Informationsfreiheit der Deutschen Gesellschaft für Informationsfreiheit in Kooperation mit der Landesdatenschutzbeauftragten Brandenburg (im Folgenden „Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA“), einsehbar unter <http://www.dgif.de>.

sprüche außerhalb der grundrechtlich geschützten Rundfunkfreiheit gegen ihn in Betracht kommen,⁸⁷ dem IFG Bln, vgl. Art. 35 des RBB-Staatsvertrags⁸⁸)

- Gegenüber Stellen nach § 2 Abs. 1 Satz 1 AIG, deren Zuständigkeit sich auch auf andere Bundesländer erstreckt, kann ein Anspruch auf Akteneinsicht nur geltend gemacht werden, soweit sich die Akten ausschließlich auf das Land Brandenburg beziehen (§ 2 Abs. 3 AIG).
- Ausgenommen vom Anwendungsbereich des AIG bleiben auch diejenigen Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, die sich am Wettbewerb beteiligen (§ 2 Abs. 5 Nr. 3 AIG). Praktisch wirkt sich das vor allem für Akteneinsichtsansprüche gegenüber der Investitionsbank des Landes Brandenburg (ILB) aus. Die ILB ist in der Rechtsform einer rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts errichtet⁸⁹ und steht, jedenfalls, was ihre Refinanzierungsmöglichkeiten betrifft, mit anderen Kreditinstituten im Wettbewerb.⁹⁰ Soweit die ILB jedoch ausschließlich Förderaufgaben als Geschäftsbesorger für das Land Brandenburg wahrnimmt, bleibt sie dem Akteneinsichtsrecht unterworfen.⁹¹
- Gemäß § 2 Abs. 4 AIG sind vom Anwendungsbereich auch diejenigen Akten ausgenommen, die einem noch laufenden Verfahren zuzuordnen sind. Mit dem Begriff „laufend“ ist über ein ggf. statthaftes Widerspruchsverfahren hinaus auch ein sich evtl. daran anschließendes gerichtliches Verfahren bis zur Entscheidung des letzt-

⁸⁷ Vgl. hierzu auch die Entschließung der 20. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten vom 24. Juni 2010, Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, einsehbar unter http://www.lda.brandenburg.de/sixcms/detail.php?template=bbo_lda_sitzungen_dfb_d&konf=bb1.c.281402.de&_aria=ae&_typ=EntschlieÙung [12. Juni 2012].

⁸⁸ Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 i. d. F. des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 30. August/ 11. September 2013 (GVBl. I Nr. 41).

⁸⁹ Siehe § 1 des Gesetzes über die Investitionsbank des Landes Brandenburg i. d. F. der Bek. vom 23. Juli 1996 (GVBl. I S. 258), zul. geänd. durch Gesetz vom 20. April 2004 (GVBl. I S. 156).

⁹⁰ GesEntwLReg „Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes“, LT-Drs. 5/6428, Begründung S. 5.

⁹¹ GesEntwLReg „Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes“, LT-Drs. 5/6428, Begründung S. 5; ÄndA zu diesem GesEntw (SPD/LINKE), BeschlEmpf AI, LT-Drs. 5/7947, Anlage 3, S. 3.

instanzlich zuständigen Gerichts einbezogen.⁹² Ein laufendes Vergabeverfahren kann zu den laufenden Verfahren gehören.⁹³

bb) Anspruchsinhalt

Der Regelfall des Akteneinsichts- und Informationszugangsrechts ist die Gewährung von Einsicht in Unterlagen bzw. deren Herausgabe als Kopie bzw. Datei, soweit der Antragsteller dies beantragt (Wahlrecht des Antragstellers in Bezug auf den Informationszugang, § 7 Abs. 3 AIG). Das Gesetz verpflichtet die Behörde nicht zur erstmaligen Zusammenstellung von Informationen, sondern lediglich zur Offenlegung bereits vorhandener Informationen. Informationen sind vorhanden, wenn sie tatsächlich und dauerhaft vorliegen sowie Bestandteil der Verwaltungsvorgänge geworden sind. Letzteres bestimmt sich nach den Regeln einer ordnungsgemäßen Aktenführung, die der Verwaltung hinsichtlich der Entscheidung, was zu den Akten genommen wird, jedoch durchaus Spielräume eröffnet.⁹⁴ Nicht (mehr) vorhandene Akten müssen grundsätzlich nicht eigens (wieder-)beschafft werden; etwas anderes gilt nur, wenn die Akten in Kenntnis der beantragten Akteneinsicht und vor Einsichtsgewährung aus der Hand gegeben werden.⁹⁵

Eine Pflicht zur Beantwortung von Fragen besteht nicht. Soweit an die Stelle des Informationszugangs die Auskunftserteilung tritt, bezieht sich diese auf den Inhalt der vorhandenen Unterlagen. Eine Beschränkung auf eine Auskunftserteilung kommt in Betracht, falls der Antragsteller damit einverstanden ist (§ 7 Abs. 1 Satz 8 AIG) oder falls mehr als 50 Anträge vorliegen, die auf die gleiche Information gerichtet sind, und die Auskunft auch ohne Informationsträger verständlich ist (§ 8 Abs. 1 Satz 1 AIG). Soweit die Gewährung von Akteneinsicht auch bei weniger als 50 Antragstellern mit unverhältnismäßig hohem Aufwand

⁹² Dazu kann ein Normenkontrollverfahren gem. § 47 VwGO gehören, siehe VG Potsdam, Urt. vom 10. Sept. 2012, Az. 9 K 1617/11, Entscheidungsumdruck S. 16 (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

⁹³ Die Landesbeauftragte für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht (Brandenburg), Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetz – Anwendungshinweise –, 4. Aufl. Mai 2012 (im Folgenden „Anwendungshinweise LDA“), Anwendungshinweise LDA, S. 42.

⁹⁴ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 2. Okt. 2007, Az. OVG 12 B 9.07, OVG 12 B 9/07, juris, Rn. 32 zu § 3 Abs. 1 Satz 1 IFG Bln.

⁹⁵ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 2. Okt. 2007, Az. OVG 12 B 9.07, OVG 12 B 9/07, juris, Rn. 37 zu § 3 Abs. 1 Satz 1 IFG Bln.

verbunden wäre (§ 8 Abs. 1 Satz 2 AIG) besteht ebenfalls nur ein Anspruch auf Auskunft.⁹⁶ Die Behörde darf sich außerdem dann auf eine Auskunftserteilung gegenüber einem Einsichtsbegehren beschränken, wenn die Aussonderung schutzbedürftiger Aktenteile und Einzeldaten mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden wäre (§ 6 Abs. 2 Satz 2 AIG).⁹⁷ Mit Blick auf den Grundsatz des freien Zugangs zu amtlichen Informationen ist dieser einschränkende Tatbestand jedoch eng auszulegen.⁹⁸

cc) Verhältnis zu anderen Vorschriften

Im Falle eines noch laufenden Verfahrens wird bis zu einer bestands- oder rechtskräftigen Entscheidung gemäß der ausdrücklichen Anordnung in § 2 Abs. 4 AIG nur Akteneinsicht nach den Vorschriften der entsprechenden Verfahrensordnung gewährt. Dies bezieht das gerichtliche Verfahren bis zur Entscheidung des letztinstanzlichen Gerichts hierüber mit ein.⁹⁹

Im Übrigen gehen die spezielleren Regelungen des Umweltinformationsgesetzes¹⁰⁰ und des Verbraucherinformationsgesetzes¹⁰¹, die sich ebenso wie das AIG an jedermann wenden, dem Anspruch gemäß AIG vor, soweit der Anwendungsbereich der spezielleren Gesetze eröffnet ist.

Hingegen finden die Vorschriften des BbgPG und des AIG nebeneinander Anwendung. Denn das BbgPG richtet sich nicht an einen unbeschränkten Personenkreis, sondern nur an Vertreter der Presse und vermittelt grundsätzlich nur einen Anspruch auf Auskunft.¹⁰²

⁹⁶ Damit dürfte gemeint sein, dass sich der unverhältnismäßig hohe Aufwand (dennoch) aus der großen Zahl der gleichartigen Anträge ergeben muss.

⁹⁷ Zur Begrenzung des Arguments des unzumutbaren Aufwands nur auf die Aussonderung siehe auch VG Potsdam, Urt. vom 24. Okt. 2012, Az. 9 K 445/10, Entscheidungsumdruck S. 13, (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

⁹⁸ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 31. Juli 2012, Az. OVG 12 S 95.11, juris, Rn. 10.

⁹⁹ GesEntwLReg „Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes“, LT-Drs. 5/6428, Begründung S. 4.

¹⁰⁰ Umweltinformationsgesetz des Landes Brandenburg (BbgUIG) vom 26. März 2007 (GVBl. I S. 74), zul. geänd. durch Gesetz vom 19. Dez. 2008 (GVBl. I S. 369).

¹⁰¹ Verbraucherinformationsgesetz i. d. F. der Bek. vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, 2725), zul. geänd. durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).

¹⁰² VG Potsdam, Beschl. vom 14. Dez. 2012, Az. 9 L 911/12, Entscheidungsumdruck S. 4 (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

b) Anspruchsberechtigte

Jeder hat nach dem AIG das Recht auf Einsicht in Akten, soweit nicht überwiegende öffentliche oder private Interessen nach §§ 4 und 5 AIG entgegenstehen oder andere Rechtsvorschriften bereichsspezifische Regelungen für einen unbeschränkten Personenkreis enthalten.¹⁰³ Zu den Antragsberechtigten zählen sowohl natürliche Personen als auch Personenzusammenschlüsse, juristische Personen des Privatrechts und Personenvereinigungen (vgl. Art. 21 Abs. 3 und 4 LV).¹⁰⁴ Ein rechtliches oder berechtigtes Interesse (Offenbarungsinteresse) muss der Antragsteller grundsätzlich nicht geltend machen, das Motiv seines Begehrens braucht er nicht zu nennen.¹⁰⁵ Ausnahmen hierzu bilden die Tatbestände des § 4 Abs. 2 und des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 i. V. m § 5 Abs. 1 Satz 2 AIG, bei denen die Behörde das Offenbarungsinteresse mit Verweigerungsgründen abzuwägen hat. Hier trifft den Antragsteller ggf. eine Darlegungspflicht in Hinblick auf sein Offenbarungsinteresse (§ 6 Abs. 1 Satz 2 AIG, siehe dazu noch sogleich).

c) Modalitäten des Auskunftersuchens

aa) Antragsverfahren

Der Antragsteller hat verschiedene Verfahrensbestimmungen zu beachten: Der Antrag muss schriftlich oder elektronisch an die aktenführende Behörde gestellt werden. Das ist diejenige Behörde, die die begehrten Unterlagen tatsächlich und dauerhaft vorhält und mit ihnen arbeitet. Auf gesetzliche Zuständigkeiten kommt es hingegen nicht an. Denn andernfalls entstünde für diejenigen Unterlagen eine Regelungslücke, die die Behörden über ihren zugewiesenen Zuständigkeitsbereich hinaus oder gänzlich ohne Zuständigkeitszuweisung anlegen und sammeln.¹⁰⁶ Wird der Antrag bei einer unzuständigen, d. h. nicht aktenführenden Stelle gestellt, ist diese verpflichtet, den Antrag unverzüglich an die zuständige Stelle weiterzuleiten und den Antragsteller hierüber zu unterrichten (§ 6 Abs. 1 Satz 6 AIG).

¹⁰³ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 31. Juli 2012, Az. OVG 12 S 95.11, juris, Rn. 7.

¹⁰⁴ Zum zugrundeliegenden Grundrecht auf Akteneinsicht gem. Art. 21 Abs. 4 LV siehe auch *Iwers*, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 21 Anm. 5.2; vgl. auch Anwendungshinweise LDA, S. 5.

¹⁰⁵ VG Potsdam, Beschl. vom 9. Juni 2011, Az. VG 9 L 246/11, Entscheidungsumdruck S. 5; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 18. Juli 2011, Az. OVG 12 L 42.11, Entscheidungsumdruck S. 2 (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

¹⁰⁶ VG Cottbus, Urt. vom 25. Nov. 2011, Az. 3 K 1050/09, juris, Rn. 20.

Der Antragsteller muss seinen Einsichtsantrag hinreichend bestimmt formulieren (§ 6 Abs. 1 Satz 1 AIG). Soweit ihm dies nicht unmittelbar möglich ist, weil ihm Angaben hierzu fehlen, kann er sich von der Behörde beraten und unterstützen lassen (§ 6 Abs. 1 Satz 5 AIG). Der Antragsteller muss das für ihn Streitende, überwiegende Offenbarungsinteresse begründen, falls dem Antrag ein Verweigerungsgrund aus § 4 Abs. 2 AIG (Soll-Ablehnungsgründe, dazu noch sogleich) oder der Verweigerungsgrund aus § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AIG (Schutz überwiegender privater Interessen in Gestalt von personenbezogenen Daten) entgegensteht. In diesem Fall hat die Behörde oder Einrichtung dem Antragsteller Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, für die er zwei Wochen Zeit hat (§ 6 Abs. 1 Satz 4 AIG).

Wird Akteneinsicht gewährt, ist davon auszugehen, dass mit der Entscheidung über die Gewährung der Akteneinsicht inzident ein Verwaltungsakt ergeht, der durch einen Realakt (Gewährung der Akteneinsicht im faktischen Sinne) erfüllt wird.¹⁰⁷ Lehnt die Behörde es ab, Akteneinsicht zu gewähren, muss sie darüber einen förmlichen Ablehnungsbescheid erteilen (§ 6 Abs. 1 Satz 8 und 9 AIG).

bb) Insbesondere: Frist

Der Antrag ist von der Behörde innerhalb der Frist von einem Monat zu bescheiden; falls dies nicht möglich ist, muss die Behörde dem Antragsteller einen Zwischenbescheid erteilen (§ 6 Abs. 1 Satz 7 AIG).

d) Die Grenzen des Akteneinsichtsrechts (Verweigerungsgründe)

Der Akteneinsicht können verschiedene, vom Gesetzgeber formulierte Verweigerungsgründe entgegenstehen. Entgegenstehende öffentliche Interessen behandelt § 4 AIG, entgegenstehende private Interessen § 5 AIG.

aa) Verweigerung zum Schutz überwiegender öffentlicher Interessen, § 4 AIG

Der Gesetzgeber unterscheidet zwischen Verweigerungsgründen, die, falls sie vorliegen, unmittelbar dazu führen, dass die Akteneinsicht verweigert werden muss, und solchen, bei deren Vorliegen die Behörde in Abwägung mit dem Offenbarungsinteresse des Antragstellers eintreten muss.

¹⁰⁷ VG Cottbus, Urt. vom 25. Nov. 2011, 3 K 1050/09, juris, Rn. 17 m. w. N.

(1) *Verweigerungsgründe ohne Abwägung mit dem Offenbarungsinteresse (§ 4 Abs. 1 AIG)*

§ 4 Abs. 1 Nr. 1 AIG schützt unter anderem die Belange der Landesverteidigung und die internationalen Beziehungen. Von letzterem Merkmal erfasst sein dürften nicht nur Informationen anderer Völkerrechtssubjekte oder Bundesländer, sondern auch Informationen, die im Land Brandenburg über andere Völkerrechtssubjekte erhoben werden. Dabei dürfte jeder in Betracht zu ziehende Nachteil ausreichen; eine konkrete Gefährdung oder Beeinträchtigung des Schutzgutes dürfte nicht erforderlich sein.¹⁰⁸ Der (Teil-)Tatbestand „... die Beziehungen zum Bund oder zu den Ländern“ dürfte nicht nur die „Beziehungen“ sondern weitergehend die im Bundesstaat erforderliche vertrauensvolle Zusammenarbeit auf Regierungsebene (Regierungskooperation) zwischen den Ländern oder dem Bund und den Ländern als solches erfassen. Darunter fällt zum Beispiel der Meinungsbildungsprozess in Bund-Länder-Arbeitsgruppen und ähnlichen Formen der föderalen Zusammenarbeit. Demgegenüber schützt § 4 Abs. 2 Nr. 1 AIG in der Alternative „Willensbildungsprozess zwischen Behörden und Verwaltungseinrichtungen“ nur den Willensbildungsprozess zwischen den Behörden des Landes Brandenburg (siehe dazu noch sogleich unter (2)).¹⁰⁹

§ 4 Abs. 1 Nr. 3 AIG schützt den Willensbildungsprozess innerhalb der Landesregierung. Der Tatbestand orientiert sich damit an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum so genannten Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung (siehe zu diesem verfassungsrechtlichen Topos ausführlich unten unter Abschnitt II.3.f)dd)). Umfasst sind hiervon die Beratungen des Kabinetts und Arbeiten und Beratungen zu ihrer Vorbereitung.¹¹⁰

§ 4 Abs. 1 Nr. 4 AIG soll unter anderem die polizeilichen Tätigkeiten der Strafverfolgung und der Gefahrenabwehr vor einem Auskundschaften schützen. Die Bestimmung soll z. B. verhindern, dass die Vorbereitungen und Planungsentscheidungen für Alarmierungsfälle, Personen- und Objektschutzmaßnahmen, Fahndungslagen und vergleichbare Informationen eingesehen werden und damit von bestimmten Personenkreisen ausgeforscht werden

¹⁰⁸ Siehe zum inhaltlich vergleichbaren Tatbestand § 3 Nr. 1 a und b Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 1. Oktober 2008, OVG 12 B 49.07, Entscheidungsumdruck S. 7 f. (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

¹⁰⁹ Zum Ganzen vgl. VG Hamburg, Urt. vom 26. Sept. 2012, Az. 20 K 3636/09, Entscheidungsumdruck S. 12 ff. (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

¹¹⁰ Siehe dazu GesEntwLReg, „Akteneinsichtsrechtsgesetz (AERG)“, LT-Drs. 2/4417, Begründung S. 11.

können.¹¹¹ Aus Gründen der „inneren Sicherheit“ kann z. B. aber auch die Einsicht in Informationssammlungen zur technischen Ausführung von Infrastruktureinrichtungen (Bauwerksdaten) verweigert werden, wenn im Rahmen einer Prognoseentscheidung nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese Einrichtungen zum Ziel von Anschlägen werden.¹¹² Nicht unter diesen Tatbestand fallen hingegen Verwaltungsvorschriften wie Erlasse, Rundschreiben und Durchführungshinweise. Im Gegenteil: nur in wenigen Ausnahmefällen dürfte ihrer expliziten Veröffentlichung (beispielsweise auf BRAVORS) ein Geheimhaltungsinteresse entgegenstehen.¹¹³

§ 4 Abs. 1 Nr. 5, 1. Hs. AIG nimmt diejenigen Akten, die eine Behörde zur Vorbereitung eines Verfahrens (Gerichtsverfahren, strafrechtliches oder disziplinarrechtliches Ermittlungsverfahren, Bußgeldverfahren) erstellt hat, vom Anspruch auf Akteneinsicht aus.¹¹⁴

Von § 4 Abs. 1 Nr. 5, 2. Hs. AIG sind Akten umfasst, die im Rahmen der Aufsicht über eine andere Stelle angelegt wurden. Dies bezieht sich nicht nur auf noch laufende Verfahren, sondern dem Wortlaut nach auf alle Aufsichtsakten.¹¹⁵

Allein auf eine formale Einstufung als Verschlussache dürfte es in allen Fällen des § 4 AIG im Übrigen nicht ankommen, denn die Einstufung ist als solche nicht schutzwürdig.¹¹⁶ Zudem hätte es die Behörde sonst in der Hand, selbst gegenüber einem Einsichtsbegehren einen Verweigerungsgrund herbeizuführen.

¹¹¹ GesEntwLReg „Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes“, LT-Drs. 5/6428, Begründung S. 8.

¹¹² Vgl. VG Berlin, Urt. vom 10. Feb. 2011, Az. 2 K 23.10, juris, Rn. 29 ff. zu § 3 Nr. 1 lit. c IFG (Bund) - Informationen aus der Bauwerksdatenbank Bundesfernstraßen.

¹¹³ Vgl. Tätigkeitsbericht der Landesbeauftragten für den Datenschutz und für das Recht auf Akteneinsicht zum 31. Dez. 2011, S. 152 zur Rechtslage bis Oktober 2013, einsehbar unter <http://www.lida.brandenburg.de> [2. Juni 2014].

¹¹⁴ Beispiele hierfür in der Entscheidung des VG Potsdam, Urt. vom 27. April 2010, Az. 3 K 1595/05, juris, Rn. 58.

¹¹⁵ Siehe bereits VG Potsdam, Beschl. vom 8. Juni 2011, Az. 9 K 116/08, Entscheidungsumdruck S. 10 zur § 4 Abs. 1 Nr. 4 AIG a. F. (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86); VG Potsdam, Urt. vom 24. März 2011, Az. 9 K 1793/08, Entscheidungsumdruck S. 5 f. (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86); anders VG Potsdam, Urt. vom 27. April 2010, Az. 3 K 1595/05, juris, Rn. 48 (§ 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AIG a. F. soll sich nur auf laufende Verfahren beziehen).

¹¹⁶ Vgl. BVerwG, Urt. vom 29. Okt. 2009, Az. 7 C 21.08, Entscheidungsumdruck S. 7 (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

(2) Verweigerungsgründe unter dem Vorbehalt der Abwägung (§ 4 Abs. 2 AIG)

Liegt einer der Verweigerungsgründe des § 4 Abs. 2 AIG vor, „soll“ die Behörde den Antrag ablehnen, d. h. der Regelfall ist die Ablehnung, nur im Einzelfall kann die Einsichtnahme gewährt werden. Abweichend vom Grundsatz der „anlasslosen“ Einsichtnahme ist in diesem Fall der Antragsteller aufgerufen, sein besonderes Einsichtsinteresse darzulegen (§ 6 Abs. 1 Satz 2 AIG). Da der Antragsteller nicht von vornherein wissen kann, ob seinem Antrag ein Verweigerungsgrund gem. § 4 Abs. 2 AIG entgegensteht, und deshalb womöglich auf eine Begründung seines Antrags verzichtet hat, muss die Behörde ihm in diesem Fall die Möglichkeit einer ergänzenden Begründung einräumen, bevor sie entscheidet.

Der Prozess der inneren Willensbildung innerhalb der Behörde wird durch § 4 Abs. 2 Nr. 1, 1. Hs. AIG geschützt. Die Vorschrift soll sicherstellen, dass innerhalb der Behörde oder zwischen den Behörden ein offener Meinungs Austausch stattfinden kann. Unter dem „Prozess der Willensbildung“ ist der Vorgang des gemeinsamen Überlegens, Besprechens bzw. Beratschlagens zu verstehen.¹¹⁷ Die dem Willensbildungsprozess zugehörigen Unterlagen sind dauerhaft geschützt.¹¹⁸ Damit soll erreicht werden, dass Behördenmitarbeiter auch künftig bereit sind, in Willensbildungsprozessen ihre Ansicht unbefangen und unabhängig zu äußern.¹¹⁹ Die Tatsachengrundlagen bzw. die Grundlagen der Willensbildung sind allerdings von § 4 Abs. 2 Nr. 1 AIG nicht umfasst. Von Externen eingeholte Gutachten sind insofern nur Grundlage der Willensbildung, gehören jedoch nicht zur Willensbildung selbst, unterliegen also der Einsicht.¹²⁰

Nicht zur inneren Willensbildung gehören im Übrigen Mitwirkungshandlungen weiterer Behörden, die gesetzlich vorgeschrieben sind (Einwilligung, Einvernehmen, Benehmen usw.).

¹¹⁷ VG Potsdam, Beschl. vom 5. Juni 2008, Az. 3 K 693/07, Entscheidungsumdruck S. 4 (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

¹¹⁸ VG Potsdam, Beschl. vom 5. Juni 2008, Az. 3 K 693/07, Entscheidungsumdruck S. 4 (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

¹¹⁹ VG Potsdam, Beschl. vom 5. Juni 2008, Az. 3 K 693/07, Entscheidungsumdruck S. 4 (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

¹²⁰ Vgl. VG Berlin, Urt. vom 21. Okt. 2010, Az. 2 K 89.09, juris, Rn. 25 zu § 3 Nr. 3 b IFG (Bund).

Sie stellen selbstständige Akte in einem Verwaltungsverfahren dar, denen selbst ein Willensbildungsprozess vorausgegangen ist.¹²¹

Die Akten zu Vorgängen, die von der Gemeindevertretung in nichtöffentlicher Sitzung gem. § 36 Abs. 2 BbgKVerf beraten oder beschlossen worden sind (§ 4 Abs. 2 Nr. 1, 2.Hs. AIG), können vom Antragsteller ebenfalls nur eingesehen werden, wenn sein Offenbarungsinteresse im Einzelfall überwiegt. Indes dürfte nur der eigentliche Entscheidungsvorgang (Besprechung, Beratschlagung, Abwägung und die Unterlagen hierzu) vor der Einsichtnahme geschützt sein. Davon zu trennen sein dürften – ebenso wie bereits im Hinblick auf § 4 Abs. 2 Nr. 1, 1. Hs. AIG (Willensbildung innerhalb der Behörde) – die Tatsachengrundlagen, die Grundlagen der Willensbildung (Beratungsgegenstand) und das Ergebnis der Willensbildung (Beratungsergebnis).¹²²

§ 4 Abs. 2 Nr. 3 AIG (nicht abgeschlossene Schriftstücke, Entwürfe) ergänzt § 4 Abs. 2 Nr. 1 AIG (Prozess der Willensbildung). Die Tatbestände § 4 Abs. 2 Nr. 2 (Gefährdung behördlicher Maßnahmen) und 4 (ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung) AIG umschreiben weitere allgemeine Gesichtspunkte, unter denen es der Behörde gestattet ist, die Akteneinsicht zu verweigern. Sie sind als Auffangtatbestände zu verstehen.¹²³

(3) Gesetzliche Geheimhaltungsbestimmungen, Berufs- und Amtsgeheimnisse, § 4 Abs. 3 AIG

Ein Grund zur Verweigerung der Akteneinsicht kann sich zuletzt auch aus sonstigen gesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen ergeben. Wie das OVG Berlin-Brandenburg jüngst hierzu ausführte, bleiben wegen § 4 Abs. 3 AIG die durch Gesetz angeordneten, nicht zur Disposition stehenden Verschwiegenheitspflichten „unberührt“, d. h. wo sie bestehen, schließen sie den jedermann zustehenden Anspruch auf Akteneinsicht aus.¹²⁴ Die

¹²¹ Siehe zur Einwilligung des Ministeriums nach § 64 LHO, VG Potsdam, Beschl. vom 9. Juni 2011, Az. VG 9 L 246/11, Entscheidungsumdruck S. 10 (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

¹²² Vgl. hierzu VG Köln, Urt. vom 22. Nov. 2012, Az. 13 K 5281/11, Entscheidungsumdruck Rz. 32 (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

¹²³ Siehe GesEntwLReg, „Akteneinsichtsrechtsgesetz (AERG)“, LT-Drs. 2/4417, Begründung S. 13.

¹²⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 1. April 2014, Az. OVG 12 S 77.13, juris, Rn. 17.

Die im Gesetz ebenfalls genannten „nicht gesetzlich geregelten“ Berufs- und Amtsgeheimnisse sollen, wie aus der damaligen Begründung des Gesetzentwurfs hervorgeht, zum einen auf Verschwiegenheitspflichten wie z. B. Das Arztgeheimnis verweisen (GesEntwLReg, LT-Drs. 2/4417, Begründung zu § 4 Abs. 3, S. 14). In dieser Hinsicht dürfte die Regelung überflüssig sein: Ärzte unterliegen persönlich von

formale Einstufung als Verschlussache¹²⁵ als solche genügt indes nicht, um Akteneinsichts- und Informationssprüche auszuschließen; vielmehr bedarf es in diesem Fall materieller Gründe, die eine solche Einstufung rechtfertigen, die Einstufung muss mithin materiell richtig sein.¹²⁶ Nicht abschließend aufgezählt werden können an dieser Stelle diejenigen Geheimhaltungsbestimmungen, die ohne Abwägung, d. h. ohne Rücksicht auf den konkreten Inhalt der Akte der Akteneinsicht nach AIG entgegenstehen. Für einige Bestimmungen finden sich hierzu schon Entscheidungen der Gerichte:

Das OVG Münster zählt (im Hinblau auf die vergleichbare Bestimmung § 3 Nr. 4 IFG Bund) die Vorschrift § 97 Abs. 7 Satz 7 SGB V zu diesen Geheimhaltungsvorschriften.¹²⁷ Diese regelt, dass die nichtöffentlichen Beratungen des Gemeinsamen Bundesausschusses, insbesondere auch die Beratungen in den vorbereitenden Gremien, einschließlich der Beratungsunterlagen und Niederschriften vertraulich sind.

Zu den gesetzlichen Geheimhaltungsbestimmungen, die einer Akteneinsicht gem. AIG entgegenstehen können, gehört auch § 30 AO (Steuergeheimnis).¹²⁸ Gleiches gilt für das Sozialgeheimnis¹²⁹ (§ 35 SGB I). Diese Geheimhaltungsbestimmungen konkretisieren private Geheimhaltungsansprüche und stellen zugleich gesetzlich geregelte besondere Amtsgeheimnisse dar.¹³⁰ In diesem Bereich überschneidet sich der Schutzzweck des § 4 Abs. 3 AIG, der auch besondere Amtsgeheimnisse zum Schutz privater Geheimnisse einbezieht, mit dem des § 5 AIG, der die Verweigerungsgründe zum Schutze privater Interessen konkretisiert (siehe den Rückverweis des § 5 Abs. 2 Satz 2 AIG).

vornherein nicht dem recht auf Akteneinsicht. Sollte eine dem AIG unterfallen der Behörde Akten verwahren, die auch Patientendaten (höchstpersönliche Daten) enthalten, dürften diese Akten bereits aus Gründen des Datenschutzes dritten nicht zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden (siehe § 5 Abs. 1 Nr. 1 AIG). Der zum anderen in der Begründung enthaltene Verweis auf die Amtsverschwiegenheit geht, jedenfalls aus heutiger Sicht, ebenfalls fehl. Die „besonderen“ Pflichten zur Amtsverschwiegenheit (Steuergeheimnis, Sozialgeheimnis) sind gesetzlich geregelt. Der einzelne Bedienstete hat die gesetzlich festgelegte, indes persönliche Verpflichtung zur Verschwiegenheit (§ 37 BeamStG). Die Behörde hat demgegenüber die Pflicht zur Gewährung der Akteneinsicht.

¹²⁵ Siehe zu den Rechtsgrundlagen in Brandenburg hierfür auch Fn. 255 und 256.

¹²⁶ Vgl. BVerwG, Urt. vom 29. Okt. 2009, Az. 7 C 22/08, juris, Rn. 38 f. zu § 3 Nr. 4 IFG Bund.

¹²⁷ OVG Münster, Urt. vom 15. Jan. 2014, Az. 8 A 467/11, juris, Rn. 111-114.

¹²⁸ Vgl. BFH, Beschl. vom 7. Dez. 2006, Az. V B 163/05, juris, Rn. 14 zu § 3 Nr. 4 IFG.

¹²⁹ Vgl. z. B. VG des Saarlandes, Urt. vom 24. April 2013, Az. 3 K 1544/11 zu § 1 Satz 1 SIFG i. V. m. § 3 Abs. 4 IFG Bund.

¹³⁰ Das allgemeine Verwaltungsgeheimnis (§ 30 VwVfG) dürfte hingegen subsidiär gegenüber dem Akteneinsichtsanspruch auf der Grundlage des AIG als speziellerem Recht sein, siehe dazu *Kallerhoff*, Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar, hrsg. von Stelkens/Bonk, 8. Aufl. 2014, § 30 Rn. 4.

Das OVG Berlin-Brandenburg deutet im Rahmen eines Beschlusses im vorläufigen Rechtsschutzverfahren an, dass auch die Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder des Aufsichtsrats eines in der Rechtsform der GmbH organisierten Unternehmens der öffentlichen Hand unter der Geltung des Drittelbeteiligungsgesetzes als Geheimhaltungsbestimmung gegenüber einem Auskunftsverlangen nach AIG zu beachten sein könnte.¹³¹ Wie das Gericht allerdings selbst hervorhebt, kann diese Überlegung erst dann zum Tragen kommen, wenn der Aufsichtsrat eines öffentlichen Unternehmens überhaupt als auskunftspflichtige Stelle im Sinne des AIG betrachtet werden kann (siehe dazu oben unter II.2.a)aa)). Das Gericht lässt die Frage in dieser Entscheidung offen, deutet aber an, dass viel dafür spricht, das Aufsichtsratsmitglied nicht als auskunftsverpflichtete Stelle im Sinne des AIG einzustufen.

Die im Gesetz genannten Berufs- und besonderen Amtspflichten, die nicht auf gesetzlichen Vorschriften beruhen, dürften nur in Ausnahmefällen einschlägig sein und werden daher an dieser Stelle nicht vertieft behandelt.¹³²

bb) Verweigerung zum Schutz überwiegender privater Interessen (§ 5 AIG)

Durch § 5 AIG soll sichergestellt werden, dass das Spannungsverhältnis zwischen dem Recht auf Informationszugang und dem Bedürfnis nach Einschränkung des Zugangs zu Daten, Informationen und geistigem Eigentum Privater in angemessener Weise aufgelöst wird. Denn insbesondere in Bezug auf die personenbezogenen Daten ist stets zu bedenken, dass die von Privatleuten erhobenen Daten zum Zeitpunkt ihrer Erhebung zu be-

¹³¹ OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 1. April 2014, Az. OVG 12 S 77.13, juris, Rn. 17;

¹³² Die im Gesetz genannten „nicht gesetzlich geregelten“ Berufs- und Amtsgeheimnisse sollen, wie aus der damaligen Begründung des Gesetzentwurfs hervorgeht, zum einen auf Verschwiegenheitspflichten wie z. B. das Arztgeheimnis verweisen (GesEntwLReg, LT-Drs. 2/4417, Begründung zu § 4 Abs. 3, S. 14). In dieser Hinsicht dürfte die Regelung nur noch einen kleinen Anwendungsbereich besitzen: Ärzte z. B. unterliegen persönlich von vornherein nicht dem Recht auf Akteneinsicht. Sollte eine dem AIG unterfallende Behörde (z. B. der Amtsarzt) Akten verwahren, die auch Patientendaten (höchstpersönliche Daten) enthalten, dürften diese Akten auch aus Gründen des Datenschutzes Dritten nicht zur Einsicht zur Verfügung gestellt werden (siehe § 5 Abs. 1 Nr. 1 AIG). Der zum anderen in der Begründung enthaltene Verweis auf die Amtsverschwiegenheit geht, jedenfalls aus heutiger Sicht, ebenfalls fehl. Die „besonderen“ Pflichten zur Amtsverschwiegenheit (Steuergeheimnis, Allgemeines Verwaltungsgeheimnis, Sozialgeheimnis) sind gesetzlich geregelt. Darüber hinaus gibt es noch die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit des einzelnen Bediensteten, die ebenfalls gesetzlich geregelt ist (§ 37 BeamStG). Demgegenüber hat die Behörde die Pflicht zur Gewährung der Akteneinsicht.

stimmten Zwecken erhoben wurden, zu denen die Möglichkeit der Einsichtnahme durch Dritte nach dem AIG regelmäßig nicht gehört.¹³³

Im Falle entgegenstehender privater Interessen weicht der Gesetzgeber deshalb ein weiteres Mal vom Grundsatz des anlasslosen Rechts auf Akteneinsicht ab.¹³⁴ Die Behörde muss unter diesen Umständen den Antrag auf Akteneinsicht nach den Maßgaben des § 5 Abs. 1 Satz 1 AIG ablehnen. Nur soweit es um personenbezogene Daten (Nr. 1) geht, ist eine Abwägung mit den Offenbarungsinteressen des Antragstellers dennoch möglich, allerdings unter veränderten Bedingungen. Der Antragsteller muss in diesem Fall ein besonderes Offenbarungsinteresse gelten machen, das der Gesetzgeber mit „besonderen Umstände des Einzelfalls im Hinblick auf den Zweck der politischen Mitgestaltung“ (§ 5 Abs. 1 Satz 2 AIG) beschreibt. Dieses besondere Offenbarungsinteresse muss wiederum mit den Interessen der Betroffenen abgewogen werden (§ 5 Abs. 1 Satz 2 AIG). Die Formulierung „politische Mitgestaltung“ knüpft an die verfassungsrechtliche Verortung des Akteneinsichtsrechts speziell der brandenburgischen Landesverfassung in Art. 21 Abs. 4 LV an.

Eine Offenbarung von Akten, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AIG) oder geistiges Eigentum (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AIG) enthalten, ist hingegen nicht möglich. Die besondere Abwägungsmöglichkeit des § 5 Abs. 1 Satz 2 AIG bezieht sich nur auf personenbezogene Daten im Sinne § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AIG (Bezugnahme nur auf die „betroffene Person“ gem. § 5 Abs. 1 Satz 2 AIG).

Das betroffene Unternehmen muss, falls es um seine Unternehmensdaten geht, hierzu angehört werden (§ 5 Abs. 2 Satz 1 AIG). Daraus folgt indes nicht, dass das betroffene Unternehmen ein „Mitentscheidungsrecht“ darüber hat, ob innerhalb der in Rede stehenden Unternehmensdaten auch schützenswerte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten sind.¹³⁵

¹³³ Vgl. dazu *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG) - Kommentar, 2005, § 5 Rn. 2 sowie *Schoch*, Informationsfreiheitsgesetz (IFG) – Kommentar, 2009, § 5 Rn. 1.

¹³⁴ Zum „Normprogramm des Regel-Ausnahmeverhältnisses“ vgl. VG Potsdam, Beschl. vom 14. Dez. 2012, 9 L 911/12, Entscheidungsumdruck S. 7 f. zu § 4 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 AIG a. F. (Entscheidungsdatenbank DGIF/LAG, Fn. 86).

¹³⁵ „Anhörungsrecht ohne Mitwirkungsrecht“, siehe dazu die Stellungnahme der Landesbeauftragten für den Datenschutz und das Recht auf Akteneinsicht zur Anhörung [des Ausschusses für Inneres] zum Gesetz zur Änderung des Akteneinsicht und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Per-

Abgesehen davon ist die Einsichtnahme unter folgenden Voraussetzungen zu ermöglichen:

- Personenbezogene Daten oder Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse können mit Zustimmung¹³⁶ des Betroffenen offenbart werden (§ 5 Abs. 1 Nr. 1, 2. Hs. AIG / § 5 Abs. 1 Nr. 3, 2. Hs. AIG). Stimmt der Betroffene/das betroffene Unternehmen einer Offenbarung dieser Informationen zu, ist regelmäßig keine weitere Abwägung erforderlich.¹³⁷
- Die Offenbarung von personenbezogenen Daten ist durch eine andere Rechtsvorschrift erlaubt. Hiermit soll die Anwendung des § 16 Bbg DSG ermöglicht werden, der die Übermittlung von personenbezogenen Daten an nichtöffentliche Stellen detailliert regelt.¹³⁸
- Die in der Akte enthaltenen personenbezogenen Daten stehen im Zusammenhang mit der Mitwirkung eines Amtsträgers an dem Vorgang (vgl. Aufzählung des § 5 Abs. 3 AIG).¹³⁹

Die in § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1-3 AIG genannten Schutzgüter werden im Folgenden kurz erläutert.

(1) Personenbezogene Daten (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 AIG)

Personenbezogene Daten sind nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 1 Bbg DSG Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbar-

sonalausweisgesetzes, Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 5/6428 in Verbindung mit dem Gesetz zur Neuregelung des Informationszugangs im Land Brandenburg (Informationszugangsneuregelungsgesetz), Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Drucksache 5/5787 am 7. März 2013 im Landtag Brandenburg, Protokoll – Teil 1 der 41. Sitzung am 7. März 2013, P-AI 5/41-1, Anlage 2, S. 6.

¹³⁶ Die Zustimmung ist auf Verlangen des Antragstellers von der Behörde einzuholen, siehe Anwendungshinweise LDA, S. 44.

¹³⁷ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 27. Jan. 2011, Az. 12 B 59.07, Entscheidungsumdruck S. 12 zu § 6 Abs. 1 IFG Bln (Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86).

¹³⁸ Siehe GesEntwLReg LT-Drs. 5/6428, Begründung S. 11.

¹³⁹ Da § 5 Abs. 3 AIG mit der Formulierung „Mitwirkung an Verwaltungsvorgängen“ einen Bezug der Offenbarung von personenbezogenen Daten der Amtswalter zu einem konkreten Verwaltungsvorgang herstellt, dürfte die Ausnahmeklausel in den Fällen, in denen losgelöst von einem konkreten Verwaltungsvorgang „allgemein“ Einsicht in Telefonanschlussslisten, E-Mail-Adressen-Listen und Ähnliches einer Behörde verlangt wird, nicht greifen (anders insoweit VG Leipzig, Urt. vom 10. Jan. 2013, Az. 5 K 981/11, Entscheidungsumdruck S. 9 f. zu § 5 Abs. 4 IFG (Bund) [Entscheidungsdatenbank DGIF/LDA, Fn. 86]). Der Antragsteller müsste sich für ein solches Einsichtnahmebegehren auf den Zweck der politischen Mitgestaltung berufen (§ 5 Abs. 2 AIG).

ren natürlichen Person.¹⁴⁰ Zu den Daten über die persönlichen Verhältnisse eines Betroffenen gehören beispielsweise Name, Anschrift, Familienstand, Erscheinungsbild, Gesundheitszustand oder die Überzeugungen des Betroffenen.¹⁴¹ Zu den sachlichen Verhältnissen gehören die Angaben über einen auf den Betroffenen beziehbaren Sachverhalt, wie z. B. sein Grundbesitz oder seine vertraglichen oder sonstigen Beziehungen zu Dritten.¹⁴² Im Falle eines Einsichtsbegehrens in Regierungsakten gilt, dass sich im Bereich der privaten Lebensgestaltung auch Mitglieder der Landesregierung auf den Schutz der Privatsphäre berufen können.¹⁴³

Bei Kosten für den Betrieb und das Personal einer Einrichtung handelt es nur dann um personenbezogene Daten, wenn diese einer natürlichen Person zugeordnet werden können. Zusammengefasste (aggregierte) oder pauschalisierte Daten, die nicht mehr auf einzelne Personen rückführbar sind, müssen hingegen offengelegt werden.¹⁴⁴

Vermögenswerte stellen Angaben über sachliche Verhältnisse dar; dies betrifft auch den Wert von Grundstücken. Die Informationen weisen auch dann einen Bezug zum Eigentümer auf, wenn sie aus einer Zeit stammen, als dieser noch nicht Eigentümer war, denn auch aus diesen Angaben können Rückschlüsse auf das heutige Vermögen des Betroffenen gezogen werden.¹⁴⁵

(2) Geistiges Eigentum (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AIG)

Einen Ablehnungsgrund bildet auch der Schutz des geistigen Eigentums (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 AIG). Vom Begriff des geistigen Eigentums sind einerseits der gewerbliche Rechtsschutz (Markenrecht, Patentrecht, Gebrauchs- und Geschmacksmusterrecht) und andererseits das Urheberrecht umfasst; das Urheberrecht schützt jedes Werk der Literatur, Wissen-

¹⁴⁰ Der Verweigerungsgrund des § 5 Abs. 1 Nr. 1 AIG greift folglich nicht in Fällen, in denen es um die Offenbarung von Daten und Informationen juristischer Personen geht, vgl. hierzu VG Düsseldorf, Urt. vom 6. Juli 2012, Az. 26 K4363/11, Entscheidungsumdruck S. 6 zu § 9 IFG NRW (Entscheidungsdatenbank DGIF/LAG, Fn. 86).

¹⁴¹ Siehe VG Potsdam, Beschl. vom 14. Dez. 2012, 9 L 911/12, Entscheidungsumdruck S. 11, (Entscheidungsdatenbank DGIF/LAG, Fn. 86).

¹⁴² Siehe VG Potsdam, Beschl. vom 14. Dez. 2012, 9 L 911/12, Entscheidungsumdruck S. 11, (Entscheidungsdatenbank DGIF/LAG, Fn. 53).

¹⁴³ VG Potsdam, Beschl. vom 14. Dez. 2012, Az. 9 L 911/12, Entscheidungsumdruck S. 8 (Entscheidungsdatenbank DGIF/LAG, Fn. 53).

¹⁴⁴ Anwendungshinweise LDA, S. 37.

¹⁴⁵ Anwendungshinweise LDA, S. 38.

schaft und Kunst.¹⁴⁶ Dazu können auch Darstellungen technischer Art, wie Zeichnungen, Karten und Pläne gehören. Bei wissenschaftlichen Werken sind zudem die Sammlung, Formgebung, Einteilung, Anordnung und Darstellung des Stoffes geschützt.¹⁴⁷ Auch amtliche Werke können, sofern sie nicht im amtlichen Interesse zur allgemeinen Kenntnisnahme veröffentlicht worden sind (§ 5 Abs. 2 UrhG), den Schutz des Urheberrechts genießen.¹⁴⁸

Für (wissenschaftliche) Gutachten, die von der Behörde bei einem Dritten in Auftrag gegeben wurden, um eine Verwaltungsentscheidung vorzubereiten, und die insofern zu einem Verwaltungsvorgang gehören, dürfte allerdings gelten, dass die Rechte des Verfassers durch eine Einsichtnahme nach AIG nicht verletzt werden. Denn vom Vertragszweck, den die Behörde und der Schöpfer des Werkes geschlossen haben, dürfte bei der Bestimmung des Nutzungsrechts am Werk auch die Pflicht der Behörde antizipiert sein, gegebenenfalls Akteneinsicht nach dem AIG zu gewähren.¹⁴⁹

(3) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (§ 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AIG)

Unter die schützenswerten privaten Geheimnisse fallen gem. § 5 Abs. 1 Nr. 3 AIG auch die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Die inhaltliche Bestimmung dessen, was als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis anzusehen ist, entspricht derjenigen der oben bereits für das Presserecht erläuterten Definition (siehe oben Abschnitt 1.e)cc)(2)).

Die in § 5 Abs. 1 Nr. 3 AIG a. F. ehemals bestehende eigenständige Definition des „unternehmerischen Geheimnisses“, zu dessen Bestimmung allein der subjektive Wille des Un-

¹⁴⁶ Vgl. VG Berlin, Urt. vom 22. Okt. 2008, Az. VG 2 A 29.08, Entscheidungsumdruck S. 5 ff. zu § 6 Satz 1 IFG (Bund), (Entscheidungsdatenbank DGIF/LAG, Fn. 53) – keine Einsicht in einen Fragebogen sowie einen Foliensatz, die von Wissenschaftlern des Robert-Koch-Instituts im Rahmen einer Studie erstellt wurden.

¹⁴⁷ BGH, Urt. vom 12. Juli 1990, Az. I ZR 16/89, juris, Rn. 148.

¹⁴⁸ Vgl. VG Berlin, Urt. vom 22. Okt. 2008, Az. VG 2 A 29.08, Entscheidungsumdruck S. 5 ff. zu § 6 Satz 1 IFG (Bund), (Entscheidungsdatenbank DGIF/LAG, Fn. 53).

¹⁴⁹ Vgl. VG Berlin, Urt. vom 21. Okt. 2010, Az. 2 K 89.09, juris, Rn. 36 ff. zu § 6 Satz 1 IFG (Bund). Die Gewährung der Akteneinsicht befreit den Antragsteller allerdings nicht davon, die Bestimmungen des Urheberrechts hinsichtlich der gewonnenen Informationen zu beachten, beispielsweise in Fragen der Veröffentlichung oder der weiteren Nutzung.

ternehmers genügte, hat der brandenburgische Gesetzgeber mit der Novelle vom 15. Oktober 2013¹⁵⁰ aufgegeben.

Der der begrifflichen Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses immanente Schutz des Wettbewerbs führt dazu, dass die Unternehmensdaten von Marktmonopolisten nicht am Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses teilhaben, da durch die Veröffentlichung dieser Daten üblicherweise keine Wettbewerbsnachteile entstehen.¹⁵¹ Unter dem Gesichtspunkt des fehlenden Wettbewerbsnachteils wird nach wohl herrschender Meinung ebenso illegalen Informationen (Informationen rechtswidrigen Inhalts) der Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses versagt.¹⁵²

Hinzuweisen ist an dieser Stelle, dass es derzeit noch keine allgemein dokumentierten praktischen Erfahrungen, insbesondere auch keine Rechtsprechung zur Einsichtsverweigerung gem. § 5 Abs. 1 Nr. 3 AIG (neue Fassung) gibt.

e) Verwertung der erlangten Informationen

Hinsichtlich der „Verwertung“ der erlangten Informationen ist der erfolgreiche Antragsteller im Rahmen der übrigen Rechtsordnung frei (siehe z. B. die Beachtung des UrhG oben unter II.2.d)bb)(2)). Bedingungen, z. B. was die Weitergabe der Informationen betrifft, können dem erfolgreichen Antragsteller nicht auferlegt werden.

3. Das Aktenvorlagerecht des Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV

a) Anspruchsinhalt

Mit dem Aktenvorlage und -einsichtsrecht gemäß Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV wird dem einzelnen Abgeordneten unabhängig vom Plenum des Landtags oder einem seiner Ausschüsse ein Kontrollinstrument an die Hand gegeben, mit dem er sich originär Informationen beschaffen kann, ohne – wie im Fall des Auskunftsrechts gem. Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV – auf die Landesregierung als Informationsvermittlerin angewiesen zu sein.¹⁵³ Der An-

¹⁵⁰ Gesetz zur Änderung des Akteneinsichts- und Informationszugangsgesetzes und zur Aufhebung des Personalausweisgesetzes vom 15. Okt. 2013 (GVBl. I Nr. 30).

¹⁵¹ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 2. Okt. 2007, 12 B 9.07, juris, Rn. 52 ff. zu § 7 Satz 1 IFG Bln.

¹⁵² Vgl. VG Berlin, Urt. vom 10. Mai 2006, Az. 2 A 72.04, juris, Rn. 19 ff. zu § 7 Satz 1 IFG Bln.

¹⁵³ Vgl. zur verfassungsrechtlichen Verortung des Aktenvorlagerechts BbgVerfG, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. B. II. 2.

spruch auf Vorlage von Akten und Unterlagen gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV soll dem einzelnen Abgeordneten die Informationserlangung sichern. Er benötigt Informationen, um an den Aufgaben des Parlaments – unter anderem der Beratung, der Beschlussfassung und der Kontrolle der Exekutive – effektiv mitwirken zu können.¹⁵⁴ Das Aktenvorlagerecht steht gleichrangig neben dem Recht auf Auskunftserteilung gegenüber der Landesregierung und dem Recht auf Zutritt zu Behörden.

b) Anspruchsverpflichtete

Aus dem Wortlaut des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV geht nicht unmittelbar hervor, wer die Aktenvorlage zu gewährleisten hat. Da aber Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV bestimmt, dass das Vorlageverlangen an die Landesregierung zu richten ist, kann daraus geschlossen werden, dass allein die Landesregierung als Ganze, nicht einzelne Mitglieder der Landesregierung, ebenso nicht einzelnen Behörden bzw. Dienststellen die Anspruchsverpflichteten sind.¹⁵⁵ Die Landesregierung ist in ihrer Gesamtheit Adressatin der Kontrollbefugnisse des Parlaments und seiner Abgeordneten.¹⁵⁶ Die Landesregierung muss somit die „Akten und Unterlagen der Behörden und Dienststellen des Landes“ vorlegen.

(Eigens als Anspruchsverpflichteter neben der Landesregierung genannt ist der Landesrechnungshof: Betrifft das Vorlagebegehren ihn, ist das Begehren unmittelbar an ihn zu richten. Im Folgenden wird entsprechend der vorgegebenen Fragestellung nur der Aktenvorlageanspruch gegenüber der Landesregierung behandelt.)

c) Reichweite des Kontrollrechts

Von der eher formalen Frage, an wen der Abgeordnete den Antrag zu richten hat, ist die Frage zu unterscheiden, auf welche Akten sich das Aktenvorlagerecht bezieht. Wie auch die anderen parlamentarischen Kontrollrechte, insbesondere das Frage- und Auskunftsrecht des Abgeordneten, korrespondiert die Reichweite des Aktenvorlagerrechts mit demjenigen Bereich, den die Landesregierung rechtlich und politisch zu verantworten hat. Der Begriff „Behörden des Landes“ stellt insofern zunächst klar, dass kein Recht auf Aktenvorlage in Bezug auf Akten und Unterlagen anderer Bundesländer oder des Bundes besteht

¹⁵⁴ BbgVerfG, Urt. v. 7. März 1996, Az. VfGBbg 3/96, Abschn. B. I. 2.

¹⁵⁵ BbgVerfG, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. B. II. 1 b.

¹⁵⁶ BbgVerfG, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. B. II. 1 b.

(fehlende Verbandskompetenz des Landes). Abgrenzungsschwierigkeiten können dann auftreten, wenn ein Vorgang in den Bereich der Regierungskooperation zwischen verschiedenen Ländern und/oder dem Bund fällt und daher auch Unterlagen anderer Länder oder des Bundes enthält.¹⁵⁷ Die konkrete Abgrenzung dürfte eine Frage des Einzelfalles sein.

In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ist überdies geklärt, dass „Verantwortungsbereich der Landesregierung“ nicht nur das Regierungshandeln im engeren Sinne meint, sondern alle Sachgebiete, für die unmittelbar oder mittelbar eine Zuständigkeit der Landesregierung, gleich ob in Bezug auf Regierungs- oder Verwaltungshandeln, begründet ist.¹⁵⁸

Die parlamentarische Kontrolle hängt im Prinzip nicht davon ab, welchen organisatorischen Konstrukts oder welcher Handlungsform sich die Landesregierung zur Erfüllung ihrer Regierungs- und Verwaltungsaufgaben bedient. Die staatliche Aufgabenwahrnehmung muss jederzeit demokratisch legitimiert sein, unabhängig von der gewählten Organisationsform. Abgesehen davon aber bilden die rechtlichen Strukturen, in denen die öffentlichen Aufgaben wahrgenommen werden, den maßgeblichen Rahmen für den Umfang der Verantwortlichkeit der Landesregierung. Wählt oder erlaubt der Gesetzgeber eine Organisationsform, die dem Aufgabenträger im Verhältnis zur Landesregierung mehr oder weniger Selbständigkeit einräumt, wirkt dies auch auf die Reichweite der parlamentarischen Kontrolle zurück.¹⁵⁹ Dies soll im Folgenden anhand der verschiedenen Organisationsformen von Aufgabenträgerschaft im Land Brandenburg untersucht werden, wobei verstärkt die verselbständigten Aufgabenträger in den Blick genommen werden.

¹⁵⁷ Siehe dazu auch *Lieber*, in: *Lieber/Iwers/Ernst*, Verfassung des Landes Brandenburg – Kommentar, 2012, Art. 56 Anm. 4.2, der allerdings eine fehlende Verbandskompetenz fälschlich unter die Verweigerungsgründe fasst: die Unterlagen anderer Bundesländer und des Bundes lassen sich bereits nicht unter den Verantwortungsbereich der Landesregierung fassen.

¹⁵⁸ BbgVerfG, Urt. vom 20. Juni 1996, VfGBbg 3/96, Abschn. B. I. 2. („Investitionsprogramm“); SächsVerfGH, Beschl. vom 5. Nov. 2009, Vf. 133-I-08, juris, Rn. 107 ff.; siehe auch BbgVerfG, Urt. vom 28. Juli 2008, VfGBbg 53/06, Abschn. B. I. 1. c. aa. – Verantwortlichkeit der Landesregierung für die Entscheidung einer nachgeordneten Fachbehörde hinsichtlich eines Zugangsverlangens des Abgeordneten gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 3 LV.

¹⁵⁹ Vgl. auch SächsVerfGH, Beschl. vom 5. Nov. 2009, Vf. 133-I-08, juris, Rn. 107 ff. zu den parlamentarischen Fragerechten.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist der in Art. 56 Abs. 3 Satz 1 und 2 verwendete Begriff der „Behörden und Dienststellen des Landes“. Hiervon ist zunächst die Verwaltungsorganisation des Landes umfasst, wie sie auch in Art. 96 Abs. 1 LV angesprochen ist. Dazu gehören alle Stellen der unmittelbaren und der mittelbaren Landesverwaltung, die im Landesorganisationsgesetz (LOG¹⁶⁰, 3. und 4. Abschnitt) näher beschrieben werden. Zu denjenigen Verwaltungseinheiten, die unmittelbar dem Land Brandenburg als Körperschaft zuzuordnen sind, gehören dabei auch die Landesbetriebe (§ 14 LOG).¹⁶¹

aa) Die unmittelbare Landesverwaltung

Die Landesregierung und im Rahmen ihres Geschäftsbereichs der Ministerpräsident und die Landesministerien leiten und beaufsichtigen die Landesverwaltung (§ 8 Abs. 2 Satz 2 LOG), die in Brandenburg im Prinzip durch zwei behördliche Ebenen gekennzeichnet ist: die obersten Landesbehörden (Landesregierung, Ministerpräsident, Landesministerien, § 8 Abs. 1 LOG) sowie auf der örtlichen Ebene die unteren Landesbehörden (§ 11 LOG). Eine weitere Kategorie bilden die Landesoberbehörden, die den Ministerien nachgeordnet, jedoch für das gesamte Land zuständig sind (§ 10 LOG). Der Landesregierung stehen umfassende Leitungs- und Weisungsrechte in der hierarchisch gegliederten unmittelbaren Landesverwaltung zu, folglich verantwortet die Landesregierung diesen Bereich der Verwaltung auch vollständig. Die „Beschaffung“ der vom Abgeordneten zur Vorlage verlangten Akten stellt sich mithin als rein innerorganisatorische Anforderung von Akten dar (siehe dazu auch Anlage 7 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Landesregierung¹⁶²).

bb) Mittelbare Landesverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände

Soweit Aufgaben nicht unmittelbar vom Land als Rechtsträger, sondern in Organisationsformen der mittelbaren Verwaltung in verselbständigter Rechtsträgerschaft wahrgenommen werden, bestehen regelmäßig weniger Einwirkungsmöglichkeiten der Landesregierung.

¹⁶⁰ Landesorganisationsgesetz (LOG) vom 24. Mai 2004 (GVBl. I S.186), zul. geänd. durch Gesetz vom 5. Dez. 2013 (GVBl. I Nr. 43).

¹⁶¹ Lieber, aaO. (Fn. 157), Art. 56 Anm. 3.2.

¹⁶² Gemeinsame Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO) vom 18. August 2006, zuletzt geändert am 25. Februar 2013.

Die Gemeinden und Gemeindeverbände unterliegen nur insoweit der Verpflichtung der Aktenvorlage über die Landesregierung, als sie zugewiesene Aufgaben wahrnehmen. Soweit sie im Bereich ihrer gemeindlichen Selbstverwaltung handeln, handeln sie nicht als „Behörden des Landes“.¹⁶³ Im brandenburgischen Kommunalrecht sind zwei Grundtypen der Aufgabenzuweisung an die Gemeinden vorgesehen: Den Gemeinden können im Wege der „Pflichtaufgaben nach Weisung“ und im Wege der „Auftragsverwaltung“ staatliche Aufgaben zugewiesen werden, wobei die Pflichtaufgabe nach Weisung die Regelform der Zuweisung, die Auftragsangelegenheit die Ausnahme darstellt (§ 2 Abs. 3 BbgKVerf). Nur bei den Auftragsangelegenheiten steht der staatlichen Aufsichtsbehörde ein umfassendes Weisungsrecht zu (sog. Fachaufsicht, umfassende Aufsicht über Recht- und Zweckmäßigkeit der kommunalen Aufgabenwahrnehmung, § 2 Abs. 4 BbgKVerf). Ist die Gemeinde über die Fachaufsicht in ein Weisungsverhältnis eingebunden, erstreckt sich die Aktenvorlage auch auf Akten der Gemeinde.

Für die Pflichtaufgaben nach Weisung bestimmt sich der Umfang des Weisungsrechts dagegen konkret anhand der jeweiligen gesetzlichen Aufgabenzuweisung. Bei den Pflichtaufgaben nach Weisung kann wiederum zwischen zwei Untertypen der Pflichtaufgaben unterschieden werden, nämlich zwischen Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung mit Selbstverwaltungscharakter und Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung ohne Selbstverwaltungscharakter.¹⁶⁴ Ähnelt die gesetzliche Ausgestaltung der Aufsichtsrechte dem Typus der Fachaufsicht, ist ein damit korrespondierendes Recht auf Aktenvorlage des Abgeordneten naheliegend. Nimmt die Landesregierung hingegen allein oder ganz überwiegend nur eine Aufsicht in Form der Rechtsaufsicht wahr, beschränkt sich ihre Verantwortung auf Vorgänge mit rechtsaufsichtlicher Relevanz. Die Landesregierung nimmt bei dieser Form der Aufgabenerfüllung nur eine Kontrollaufgabe wahr. Ist aber die Rolle des Landes gegenüber den Kommunen auf Kontrolle beschränkt, kann auch das Parlament nicht weitergehende Rechte gegenüber dem Aufgabenträger für sich in Anspruch nehmen; es muss sich in Bezug auf seine Kontrollaufgaben auf die verbleibenden Zuständigkeiten der

¹⁶³ Zu dieser grundsätzlichen Abgrenzung vgl. in Bezug auf das Auskunftsrecht des Abgeordneten *Kirschniok-Schmidt*, Das Informationsrecht des Abgeordneten nach der brandenburgischen Landesverfassung, 2009, S. 121.

¹⁶⁴ Siehe zur Zwitterstellung der Pflichtaufgaben nach Weisung mit Elementen der so genannten staatlichen Auftragsangelegenheit und solchen der Selbstverwaltungsangelegenheit bereits BbgVerfG, Urt. vom 17. Okt. 1996, VfGBbg 5/95, Abschn. B. II. 1.bb; zur schwierigen Abgrenzung auch das Gutachten des PBD vom 13. Feb. 2013 (Bearb. *Fülling*), Das dualistische und das monistische Aufgabenmodell – Auswirkungen eines Systemwechsels, S. 11 f.

Landesregierung beschränken. Es kommt daher nicht in Betracht, das allgemeine Unterrichtsrecht der Kommunalaufsicht (§ 112 BbgKVerf) im Rahmen der Rechtsaufsicht gegenüber den Kommunen als ein Vehikel für ein Aktenvorlagerecht des Abgeordneten in Bezug auf Selbstverwaltungsangelegenheiten der Kommunen auszulegen. Denn auch dieses Aufsichtsrecht muss mit Rücksichtnahme auf die kommunale Selbstverwaltung ausgeübt werden.¹⁶⁵ Unbenommen bleibt dem Abgeordneten freilich, gegenüber der Landesregierung die Vorlage von Akten der staatlichen *Kommunalaufsicht* (Ministerium des Innern) zu verlangen.

cc) Sonstige mittelbare Landesverwaltung (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen)

Ähnlich dürfte es sich bei den übrigen Organisationsformen der mittelbaren Landesverwaltung verhalten. Zu ihnen gehören die sonstigen Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 18 LOG), die Anstalten und Stiftungen (§ 20 LOG) sowie die Beliehenen (§ 21 LOG). Soweit nicht gesetzlich etwas anderes geregelt ist (beispielsweise im Errichtungsgesetz), übt die Landesregierung diesen Behörden des Landes gegenüber nur die Rechtsaufsicht aus (§§ 19, 20 LOG). Die Landesregierung besitzt zwar im Rahmen ihrer Rechtsaufsicht regelmäßig gemäß § 19 Satz 1 LOG i. V. m. § 112 BbgKVerf ein Unterrichtsrecht, das sie dazu berechtigt, jederzeit Einsicht in Akten und Unterlagen zu nehmen. Auch hier dürfte aber ein „durchgreifender“ Aktenvorlageanspruch des Abgeordneten nicht bestehen.¹⁶⁶ Die Aktenvorlage beschränkt sich – nach der hier vertretenen Meinung – auch hier auf die Wahrnehmung der Rechtsaufsicht durch die Landesregierung.¹⁶⁷

¹⁶⁵ *Benedens*, in: Kommunalverfassungsrecht Brandenburg, hrsg. v. Schumacher, 32. Erglfg. 2014, § 112 Anm. 2 (Stand: August 2008).

¹⁶⁶ Vgl. *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 119 zum Frage- und Auskunftsrecht des Abgeordneten, vgl. auch BayVerfGH, Entsch. vom 26. Juli 2006, Vf. 11-IVa-05, juris, Rn. 454 zur Auskunftspflicht der Bay. Staatsregierung im Rahmen der von ihr verantworteten Rechtsaufsicht über eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Anders für den Aktenvorlageanspruch der Ausschüsse des Nds. Landtags gem. Art. 24 Abs. 2 Satz 2 Nds. LV: hier bezieht sich der Aktenvorlagenanspruch auf „Akten und Einrichtungen, die nicht in der Hand des Landes liegen, soweit das Land die Vorlage oder den Zugang verlangen kann.“; siehe dazu auch *Neumann*, Die Niedersächsische Verfassung – Handkommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 24 Rn. 17.

¹⁶⁷ Das Aktenvorlagerecht wird hier in seiner Reichweite im Gleichlauf mit dem Frage- und Informationsrecht des Abgeordneten (Art. 56 Abs. 2 Satz 1 LV) interpretiert, folglich an den Verantwortungsbereich der Landesregierung gekoppelt (siehe zum Frage- und Informationsrecht, das an den Verantwortungsbereich der Landesregierung gebunden ist *Kirschniok-Schmidt*, aaO. [Fn. 163], S. 119 ff.). Wollte man dem Abgeordneten ein durchgreifendes Aktenvorlagerecht verschaffen, wäre nach der hier vertretenen Auffassung letztlich eine textliche Ergänzung im Sinne der bereits in Fn. 166 beschriebenen Besonderheit des Art. 24 Abs. 2 Nds. LV erforderlich. Die Frage kann an dieser Stelle nur knapp angerissen werden. Das Landesverfassungsgericht hatte diese Frage noch nicht zu entscheiden.

Der Grundsatz, dass sich das Recht auf Aktenvorlage auf die Wahrnehmung der Kontrollaufgaben durch die Landesregierung beschränkt, gilt ebenso oder gar im besonderen Maße für diejenigen staatlichen Einrichtungen, die zwar in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts organisiert sind, jedoch selbst einen grundrechtlich geschützten Bereich für ihre Aufgabenerfüllung in Anspruch nehmen können. Dies sind einerseits die Hochschulen, andererseits die Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg (RBB).

Die Hochschulen des Landes sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts (§ 5 Abs. 1 Satz 1 BbgHG¹⁶⁸) konstituiert. Sie unterliegen in weiten Teilen ihrer Aufgaben (Forschung und Lehre) lediglich der Rechtsaufsicht des Landes (§ 5 Abs. 5 Satz 1 BbgHG). Die Beschränkung auf die Rechtsaufsicht ist eine rechtlich notwendige Folge des verfassungsrechtlich gewährten Rechts der Hochschulen auf Selbstverwaltung (Art. 32 Abs. 1 LV). Nur, soweit sie staatliche Aufgaben erfüllen, unterstehen sie der Fachaufsicht (§ 5 Abs. 6 BbgHG). Im Bereich der Forschung und Lehre ist deshalb eine Aktenvorlage ausgeschlossen.

Vergleichbar verhält es sich mit dem Rundfunk Berlin Brandenburg als rechtfähige Anstalt des öffentlichen Rechts, der (im zweijährigen Wechsel mit dem Berliner Senat) der Rechtsaufsicht des zuständigen Mitglieds der Landesregierung unterliegt (Art. 39 Abs. 1 Satz 1 RBB-Staatsvertrag¹⁶⁹, abwechselnd mit dem Senat von Berlin im zweijährigen Turnus). Im Bereich seiner verfassungsrechtlich geschützten Programmfreiheit (Art. 19 Abs. 2 und 4 LV) unterliegt seine Tätigkeit nicht dem Aktenvorlageanspruch des Abgeordneten.

¹⁶⁸ Brandenburgisches Hochschulgesetz (BbgHG) vom 28. April 2014 (GVBl. I Nr. 18).

¹⁶⁹ Staatsvertrag über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 25. Juni 2002 i. d. F. d. Ersten Staatsvertrags zur Änderung des Staatsvertrags über die Errichtung einer gemeinsamen Rundfunkanstalt der Länder Berlin und Brandenburg vom 30. August 2013, Zustimmungsgesetz vom 5. Dez. 2013 (GVBl. I Nr. 41).

dd) Landeseigene Unternehmen in privater Rechtsform (insbesondere Gesellschaften mit beschränkter Haftung – „GmbH“^{170, 171})

Unternehmen in privater Rechtsform, die dem Land ganz oder anteilig gehören, stehen außerhalb der Verwaltungsorganisation, wie sie vom LOG beschrieben wird. Unabhängig davon ist es in Wissenschaft und Praxis seit langem anerkannt, dass der Staat sich zur Erfüllung seiner Aufgaben auch der Rechtsformen des Privatrechts bedienen kann.¹⁷²

Freilich wirft gerade diese Form staatlicher Tätigkeit ganz grundsätzliche Fragen zur gebotenen parlamentarischen Kontrolle auf, die auch für das Aktenvorlagerecht als verfassungsrechtlich konkretisiertes Kontrollrecht zu beantworten sind.

(1) Beschränkung des Aktenvorlagerechts auf Behörden und Dienststellen im organisationsrechtlichen Sinne?

Das Aktenvorlagerecht bezieht sich dem Wortlaut der Verfassung nach auf „Behörden“ und „Dienststellen“ des Landes. Die Verfassung verwendet mithin für die Bezugsobjekte des Aktenvorlagerechts zwei ausschließlich öffentlich-rechtlich geprägte Begriffe. Versteht man hierunter nur die in öffentlich-rechtlicher Form organisierte Verwaltung, fallen Landesunternehmen in privater Rechtsform nicht unter den Behördenbegriff des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 und 3 LV.¹⁷³ Es entfielen von vornherein eine Verpflichtung der Landesregierung, Akten und Unterlagen einer landeseigenen GmbH vorzulegen, auch wenn dieses Unternehmen öffentliche Aufgaben wahrnimmt und die Landesregierung in diesem Unternehmen ihren Einfluss geltend machen kann. Es käme im Weiteren auch nicht darauf an, ob und inwieweit die Landesregierung im Besitz von Akten und Unterlagen ist oder zu solchen

¹⁷⁰ Da das Land aktuell unmittelbar nur Anteile an Gesellschaften in der Rechtsform der GmbH hält, werden im Folgenden nur die für die GmbH geltenden Bestimmungen näher betrachtet. Siehe dazu den derzeit aktuellen Bericht über die Beteiligungen des Landes Brandenburg an Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts – Beteiligungsbericht 2013 –, erstellt vom MdF Bbg, MdF – Vorlage Nr. 18/14 an den Ausschuss für Haushalt und Finanzen (Begleitschreiben vom 3. Juni 2014), S. 6.

¹⁷¹ Siehe zur Rechtsform das Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 4123-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2586).

¹⁷² Es handelt sich um die so genannten Organisationsprivatisierung: Hier nimmt der staatliche Verwaltungsträger die öffentliche Aufgabe weiterhin wahr, bedient sich aber einer Rechtsform des Privatrechts. Davon zu unterscheiden ist die Aufgabenprivatisierung: Hierbei zieht sich der staatliche Verwaltungsträger aus der Aufgabenerfüllung vollständig zurück und überlässt sie privaten Unternehmen (Dienstleistern).

¹⁷³ In diesem Sinne beispielsweise Lieber, aaO. (Fn. 157), Anm. 3.2.; hingegen für eine Einbeziehung der Gesellschaften in privater Rechtsform in den Behördenbegriff (mit ausführlicher Darstellung der Argumente) bei Kirschniok-Schmidt, aaO. (Fn. 163), S. 184-186.

Unterlagen Zugang hat, beispielsweise im Zusammenhang mit dem von ihr wahrgenommenen Beteiligungsmanagement.

Die Auslegung des Behördenbegriffs in Art. 56 Abs. 3 LV im Sinne einer Beschränkung auf die Behörden im organisatorischen Sinne dürfte allerdings nicht der Intention des Landesverfassungsgerichts entsprechen, wie sie seinen hierzu ergangenen Urteilen zu entnehmen ist. Das Gericht ist bestrebt, das Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten möglichst umfassend zur Geltung gelangen zu lassen, auch wenn es die Frage der Vorlage von Akten und Unterlagen landeseigener Unternehmen in dieser Form noch nicht zu entscheiden hatte. Wie das Landesverfassungsgericht bereits in seiner ersten Entscheidung zum Akteneinsichtsrecht betont, soll Art. 56 Abs. 3 LV dem einzelnen Abgeordneten diejenigen Informationen sichern, derer er zur effektiven Mitwirkung an den Aufgaben des Parlaments bedarf. Denn die Kontrollfunktion des Parlaments, dessen Mitglied der Abgeordnete ist, ist für das parlamentarische Regierungssystem wesentlich.¹⁷⁴ Mit Blick auf den Zweck der Verfassungsbestimmung darf also die Verwendung des Begriffs „Behörde“ nicht als Begrenzung parlamentarischer Kontrollrechte des Abgeordneten auf den öffentlich-rechtlich organisierten Teil der Landesverwaltung verstanden werden.

(2) *Unmittelbares Einsichtsrecht des Abgeordneten in die Bücher und Unterlagen der GmbH?*

Das Aktenvorlagerecht des Abgeordneten erstreckt sich auch auf die Tätigkeit von Gesellschaften in privater Rechtsform, soweit es die Landesregierung ist, die durch sie Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen lässt.¹⁷⁵ Auch hier gilt aber, dass sich die parlamentarische Kontrolle nur auf den Verantwortungsbereich der Landesregierung erstrecken kann. Folglich ist zu fragen, wie weit dieser Verantwortungsbereich angesichts der gesellschaftsrechtlichen Organisationsstruktur eines öffentlichen Unternehmens in privater Rechtsform reicht.

Ein Vorlagerecht bezogen auf Bücher und Unterlagen einer landeseigenen GmbH bestünde jedenfalls dann, wenn die GmbH trotz ihrer privatrechtlichen Verfasstheit in das Weisungsgefüge der Landesbehörden unmittelbar eingebunden wäre. Das ist aber nicht der

¹⁷⁴ BbgVerfG, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“), Abschn. B. I. 2.

¹⁷⁵ Siehe auch *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 186.

Fall.¹⁷⁶ Die GmbH ist rechtlich verselbständigt, handelt also unter dem eigenen Firmennamen, nicht unter dem Namen des Landes Brandenburg (§ 13 GmbHG). Darüber hinaus kann sich das Land als juristische Person nicht selbst zum gesellschaftsrechtlich vorgesehenen Leitungsorgan der GmbH (als Geschäftsführer) einsetzen und über diese Rechtskonstruktion die direkte Lenkung der GmbH übernehmen. Denn der Geschäftsführer einer GmbH muss eine natürliche Person sein (§ 6 Abs. 2 GmbHG). Die Willensbildung der GmbH erfolgt damit (formal) unabhängig von der Willensbildung der Landesregierung, und zwar in den Organen der Gesellschaft (Geschäftsführung, Gesellschafterversammlung, Aufsichtsrat), auch wenn die Gesellschafterversammlung und der Aufsichtsrat mit Vertretern des/der Anteilseigner besetzt sind.¹⁷⁷

Das Land kann innerhalb des vorgegebenen gesellschaftsrechtlichen Rahmens nur die Rolle des kapitalgebenden Gesellschafters einnehmen. Demzufolge muss die in der Verantwortung stehende Landesregierung für das Land diejenigen Einflussmöglichkeiten in Anspruch nehmen, die einerseits der Gesellschaftsvertrag und andererseits die gesellschaftsrechtlichen Kontroll- und Entscheidungsrechte bieten (§ 45 GmbHG). Freilich lässt das GmbHG den Gesellschaftern bei der Gestaltung der Organisationsstruktur (Gesellschaftsvertrag) zahlreiche Spielräume. Diese muss das Land so ausgestalten, dass die demokratische Kontrolle und Legitimation auch in einer privatrechtlichen Organisationsform soweit als möglich erhalten bleibt. Die Maßgaben dafür, wie dies umzusetzen ist, ergeben sich zunächst aus § 65 Abs. 1 Nr. 3 LHO.¹⁷⁸ Dieser bestimmt, dass das Land innerhalb eines privatrechtlich organisierten Unternehmens angemessenen Einfluss erhält, insbesondere im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan. Weitere Anforderungen ergeben sich aus dem Corporate Governance Kodex¹⁷⁹ (CKGBbg), einer

¹⁷⁶ Zum Ausscheiden aus dem Wirkungsbereich des Hierarchieprinzips im Falle der Organisationsprivatisierung Gusy, Privatisierung und Parlamentarische Kontrolle, in: Privatisierung und parlamentarische Rechte, Symposium im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. März 1998, Heft 2 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 61 (70 f.); ders. zum Hierarchieprinzip und seiner Bedeutung für die Regierungsverantwortung gegenüber dem Parlament, aaO., S. 68 f.

¹⁷⁷ Puhl, Kontroll- und Steuerungsressourcen der Parlamente gegenüber privatisierten Organisationen und Aufgaben, in: Privatisierung und parlamentarische Rechte, Symposium im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. März 1998, Heft 2 der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 41 (51).

¹⁷⁸ Landeshaushaltsordnung (LHO) i. d. F. d. Bek. vom 21. April 1999 (GVBl. I S. 106), zul. geänd. durch Gesetz vom 19. Dez. 2011 (GVBl. I Nr. 35).

¹⁷⁹ Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg, Corporate Governance Kodex für die Beteiligungen des Landes Brandenburg an privatrechtlichen Unternehmen, Neufassung 2010 (im Folgenden CGKBbg), einsehbar unter <http://www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.356538.de>.

Verwaltungsanweisung¹⁸⁰ für die mit der Kontrolle einer GmbH zuständigen Organisationseinheit (Beteiligungsmanagement) des Landes. Der Kodex konkretisiert die Steuerungsaufgaben¹⁸¹ des Landes in Bezug auf den Gesellschaftsvertrag und die Anwendung der Instrumente des GmbHG.¹⁸² Die Hebel für die Kontrolle der GmbH durch die öffentliche Hand bieten die Rechte der Gesellschafterversammlung, die Rechte des Gesellschafters als Mitglied der Gesellschafterversammlung und die dem Gesellschafter individuell zustehenden Rechte. Zudem kann sich der Gesellschafter im Gesellschaftsvertrag vorbehalten, Personen in das Kontrollorgan der Gesellschaft, den Aufsichtsrat, zu entsenden.

Ähnlich wie die Aufsichtsrechte der Landesregierung gegenüber den rechtlich selbstständig agierenden Einrichtungen der mittelbaren Landesverwaltung (§ 19 LOG) und den Gemeinden (§§ 108 ff., § 121 BbgKVerf), sind diese Rechte schwerpunktmäßig keine Geschäftsführungsrechte und -pflichten. Die eigentliche Geschäftsführung obliegt vielmehr dem Geschäftsführer nach den Maßgaben des Gesellschaftsvertrages, ohne dass es hierzu beispielsweise fortlaufend neuer Weisungen seitens der Gesellschafterversammlung¹⁸³ bedarf. Der Schwerpunkt der Gesellschafterrechte liegt bei der möglichst umfassenden Kontrolle der Geschäftstätigkeit der GmbH. Im CGKBbg wird dies wie folgt umschrieben: „Dem Bestimmungsrecht des Landes auf der obersten Stufe des [unternehmensspezifischen, *Erg. d. Verf.*] Zielsystems entspricht auf den weiteren Stufen die Verantwortung der [jeweiligen landeseigenen, *Erg. d. Verf.*] Unternehmen, die Ziele in strukturierte Unternehmensplanungen umzusetzen und damit den Weg der Zielerreichung in der besten und wirtschaftlichsten Gestaltung selbst zu entwickeln.“¹⁸⁴ Insofern besteht eine Parallele zur nur kontrollierenden Regierungsverantwortlichkeit gegenüber den selbstverwalteten Kommunen und den daraus resultierenden Grenzen des Aktenvorlagerechts.

Mithin dürfte der Rahmen für die parlamentarischen Kontrollrechte folgendermaßen abgesteckt sein: Die parlamentarischen Kontrollrechte erstrecken sich nur darauf, zu überwa-

¹⁸⁰ Siehe zu dieser Einordnung *Weber-Rey/Buckel*, Corporate Governance in Aufsichtsräten von öffentlichen Unternehmen und die Rolle von Public Corporate Governance Kodizes, ZHR 177 (2013), 13 (37).

¹⁸¹ Im CGKBbg wird für die Umschreibung der Kontroll- und Steuerungsaufgaben des Beteiligungsmanagement der Begriff „Zielsystem“ verwandt, siehe dort Abschnitt IV.

¹⁸² Siehe zu diesen Zusammenhängen auch schon Gutachten des PBD (Bearb. *Platter*), Die Überwachungstätigkeit von Aufsichtsräten der landeseigenen GmbHs: Maßstäbe – Instrumente – fachliche Qualifikationen, vom 20. Sept. 2013, S. 6 f.

¹⁸³ Diese kann dem Geschäftsführer jeweils Einzelweisungen erteilen, § 37 Abs. 1 GmbHG.

¹⁸⁴ GGKBbg (Fn. 179), Abschn. IV. 1.

chen, wie die Kontrollbefugnisse des Gesellschafters wahrgenommen werden. Sie erstrecken sich nicht unmittelbar auf die Geschäftsführung der GmbH. Sie beziehen sich demzufolge allein darauf, wie die Landesregierung die gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten für das Land als Gesellschafter wahrnimmt. Einzig eine solche Betrachtungsweise wird letztlich auch der verfassungsrechtlich angelegten Kompetenzverteilung zwischen Landesregierung und Landtag gerecht. Denn die Beaufsichtigung und Kontrolle einer GmbH, die mit der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben betraut ist, obliegt der Exekutive.

Nach diesen Prinzipien ist die Reichweite des Aktenvorlagerechts des Abgeordneten im Verhältnis zu den spezifischen Informationsrechten des Gesellschafters gegenüber der Gesellschaft zu interpretieren. Unter jenen hervorzuheben ist § 51a GmbHG, der dem einzelnen Gesellschafter (auch dem Minderheitsgesellschafter) ein umfassendes und individuelles Recht auf Auskunft über Angelegenheiten der Gesellschaft und Einsicht in ihre Unterlagen gewährt.¹⁸⁵ Als Instrument zur Kontrolle ist dieses Recht dem Aufgabenbereich „Beteiligungsmanagement“ der Exekutive zuzuordnen. Eine umstandslose Übergabe oder „Überlassung“ dieses Rechts an den Abgeordneten im Rahmen seines Aktenvorlagerechts gem. Art. 56 Abs. 3 LV scheidet daher aus.¹⁸⁶ Das Parlament und seine Mitglieder haben weder die Aufgabe, die Kontrolle über eine landeseigene GmbH unmittelbar selbst auszuüben, noch gar, steuernd in die Geschäftsführung der GmbH einzugreifen.

Hingegen unterliegen die Akten und Unterlagen zu landeseigenen Unternehmen, die die Landesregierung im Rahmen ihres Beteiligungsmanagements in den zuständigen Ressorts entweder selbst führt oder erhält, grundsätzlich dem Recht auf Aktenvorlage des Abgeordneten.¹⁸⁷ Denn dies sind Akten und amtliche Unterlagen im Sinne von Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV.

¹⁸⁵ Lutter, in: Lutter/Hommelhoff (Hrsg.), GmbH-Gesetz, 17. Aufl. 2009, § 51a Rn. 9, siehe dort auch zum Umfang des Auskunfts- und Einsichtsrechts: Hat die GmbH einen Aufsichtsrat, so sind auch dessen Tätigkeiten, Unterlagen und Protokolle vom Informationsrecht des Gesellschafters umfasst (BGH, Beschl. vom 6. März 1997, Az. II ZB 4/96, juris, Rn. 11 ff.).

¹⁸⁶ Vergleichbare Abgrenzung in Bezug auf das Aktenvorlagerecht der Ausschüsse gem. Art. 30 HmbVerf. in Bezug auf das Beteiligungsmanagement des Hamburger Senats bei David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg – Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 30 Rn. 30 ff. m. w. N.

¹⁸⁷ In diesem Sinne der BerlVerfGH, Urt. vom 20. Dez. 2011, Az. 159/10 („Wasserbetriebe“), juris, Rn. 19 zu Unterlagen (u. a. Aufsichtsratsprotokolle) der Berliner Wasserbetriebe (Anstalt des öffentlichen Rechts).

Darf auch der Abgeordnete gegenüber dem landeseigenen Unternehmen nicht selbst die Einsicht in Unterlagen verlangen, könnte man sich doch fragen, ob nicht stattdessen die Landesregierung Informationen und Unterlagen über das ihr zustehende Informationsrecht gem. § 51a GmbHG beschaffen muss, soweit ihr ein entsprechendes Aktenvorlagebegehren eines Abgeordneten vorliegt.¹⁸⁸ Für das mit dem Aktenvorlagerecht verwandte Recht des Abgeordneten auf Auskunftserteilung (Art. 56 Abs. 2 Satz 2 LV) wird aber davon ausgegangen, dass die Landesregierung zwar vorhandene Informationen offenlegen, bei ihr nicht vorhandene, weitergehende Informationen jedoch nicht eigens beschaffen muss.¹⁸⁹ In Anwendung der oben genannten Maßgaben wird man deshalb einen solchen „Informationsbeschaffungsanspruch“ verneinen müssen, denn letztlich liefe auch dies auf einen „Durchgriff“ des Aktenvorlagerechts gegenüber der landeseigenen Gesellschaft hinaus.

Zwischenergebnis: Nach der hier vertretenen Meinung¹⁹⁰ richtet sich das Aktenvorlagerecht am Verantwortungsbereich der diesem Kontrollrecht unterliegenden Landesregierung aus. Nimmt die Landesregierung selbst nur Kontrollaufgaben wahr, erstreckt sich das Aktenvorlagerecht nur auf die Wahrnehmung dieser Kontrollbefugnisse. Hinsichtlich der landeseigenen Unternehmen bezieht sich das Recht auf Aktenvorlage somit nur auf das von der Landesregierung zu verantwortende Beteiligungsmanagement.

d) Anspruchsberechtigter

Da das Aktenvorlagerecht ein mit dem Mandat verknüpftes Recht des einzelnen Abgeordneten ist, muss er dieses Recht höchstpersönlich wahrnehmen; er kann sich somit weder vertreten lassen, noch die Wahrnehmung an einen Dritten, beispielsweise einen Mitarbei-

¹⁸⁸ Zur parallelen Fragestellung auf kommunaler Ebene vgl. das Gutachten des PBD vom 29. Okt. 2010 (Bearb. *Schmidt*), Rechte und Pflichten von Aufsichtsräten in kommunalen Gesellschaften und Informationsrechte der Gemeindevertretung, S. 31.

¹⁸⁹ Siehe *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163) zum Unterrichtsrecht der Kommunalaufsicht und der Rechtsaufsicht, S. 121; siehe auch SächsVerfGH, Beschl. vom 5. Nov. 2009, Az. Vf. 133-I-08, juris, Rn. 101: „Bestem Wissen entspricht die Antwort [auf eine Frage zum Geschäftsgebaren der Landesbank Europe plc], wenn das Wissen, das bei der Staatsregierung präsent ist, sowie jene Informationen, die innerhalb der Antwortfrist mit zumutbarem Aufwand zumindest in ihrem Geschäftsbereichen eingeholt werden können, mitgeteilt wird.“

¹⁹⁰ Hinzuweisen ist darauf, dass das Landesverfassungsgericht die hier vertieft erörterte Frage der Reichweite bzw. eines möglichen „Durchgriffs“ insbesondere gegenüber der mittelbaren Landesverwaltung (Körperschaften, Anstalten, Stiftungen) und landeseigenen Unternehmen in privater Rechtsform noch nicht zu entscheiden hatte, auch in der Literatur finden sich, soweit ersichtlich, noch keine Auseinandersetzung spezifisch zu dieser Frage des Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV.

ter, delegieren. Unabhängig davon kann er aber Hilfspersonen zu seiner Unterstützung hinzuziehen.¹⁹¹

e) Modalitäten des Aktenvorlageersuchens

Eine Art von verbindlicher Verfahrensordnung, die das Recht auf Aktenvorlage vergleichbar mit den Bestimmungen des AIG zum Antragsverfahren auf Akteneinsicht konkretisiert, existiert für den Anspruch auf Aktenvorlage nicht. Der Anspruch und seine Beschränkungen, also auch die Modalitäten der Einsichtnahme durch den Abgeordneten, ergeben sich unmittelbar aus Art. 56 Abs. 3 und 4 LV.¹⁹² Die Landesregierung hat sich ergänzend – wie schon erwähnt – in ihrer Geschäftsordnung einige Regeln für die Bearbeitung (interne Zuständigkeiten) und Entscheidungsfindung zum Aktenvorlageverlangen eines Abgeordneten gegeben.¹⁹³

Das Verlangen nach Aktenvorlage ist an die Landesregierung, nicht an die gegebenenfalls aktenführende Behörde oder Dienststelle zu richten (siehe dazu bereits oben b)). Die Landesregierung soll die Möglichkeit haben, die Organisationsabläufe bei den ihr unterstellten Behörden und Dienststellen angemessen zu koordinieren.¹⁹⁴

Der Abgeordnete ist grundsätzlich nicht verpflichtet, eine Begründung oder Erläuterung seiner Motive oder des Zwecks seines Verlangens zu geben. Ihn dürfte aber die Obliegenheit treffen, sein Verlangen so bestimmt zu formulieren, dass der Landesregierung ohne weiteres die Vorlage der gewünschten Akten und Unterlagen möglich ist.¹⁹⁵

Unterlagen und Akten sind dem Abgeordneten „vorzulegen“. Ihm ist Gelegenheit zu geben, diese in einem gesonderten Raum zu lesen. Überdies sind ihm bei dieser Gelegenheit Kopien anzufertigen. Ob der Anspruch auf Aktenvorlage dem Abgeordneten von vornherein das Recht einräumt, ausschließlich die Übersendung von Kopien anzufordern, soweit nicht

¹⁹¹ Kirschniok-Schmidt, aaO. (Fn. 163), S. 204.

¹⁹² Lieber, aaO. (Fn. 157), Art. 56 Anm. 3.

¹⁹³ Siehe Anlage 7 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien des Landes Brandenburg (GGO) vom 18. Aug. 2006, zul. geänd. am 25. Feb. 2013.

¹⁹⁴ Vgl. insoweit zum Zutrittsrecht des Abgeordneten BbgVerfG, Urt. vom 28. Juli 2008, Az. VfGBbg 53/06, Abschn. B. II. 1. bb.

¹⁹⁵ Vgl. BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 1. b. zum Bestimmtheitserfordernis als Prüfungsmaßstab.

Gesichtspunkte der Geheimhaltung und des Datenschutzes entgegenstehen, ist strittig.¹⁹⁶ Mag dies für einen beträchtlichen Teil der Anträge für beide Seiten auch die praktikabelste Lösung sein, könnte die Landesregierung unter bestimmten Umständen, beispielsweise bei einem sehr umfangreichen Ersuchen, wohl insoweit auf den Wortlaut der Verfassung („Vorlage“ der Originalakten) verweisen.¹⁹⁷

Die Landesregierung muss einige ausdrücklich in der Landesverfassung niedergelegte Maßgaben für die Aktenvorlage beachten: Sie muss die verlangten Akten, Unterlagen und Auskünfte aus Dateien „unverzüglich“ und „vollständig“ vorlegen (Art. 56 Abs. 3 Satz 4 LV).

„Vollständig“ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass weder Bestandteile der Akten oder Unterlagen entfernt noch einzelne Angaben unkenntlich gemacht werden dürfen. „Schwärzungen“ und „Weißungen“ sind daher als Fall der eingeschränkten Aktenvorlage zu verstehen, zu der die Landesregierung nur unter den Bedingungen des Art. 56 Abs. 4 LV berechtigt ist (zu den rechtlichen Voraussetzungen sogleich unter f); zu den praktischen Modalitäten siehe ausführlich Abschnitt III.1; speziell zur gegebenenfalls erforderlichen Anonymisierung als zulässiger Vorkehrung zum Schutz personenbezogener Daten siehe unten, Abschnitt III.1.d)). Die Landesregierung hat bei bereits vorhandenen Informationen keinen Spielraum hinsichtlich der Frage, wie detailliert sie dem Vollständigkeitsgebot nachkommen möchte.¹⁹⁸

„Unverzüglich“ bedeutet in diesem Zusammenhang, „ohne schuldhaftes Zögern“. Eine feststehende Frist ist damit nicht zum Ausdruck gebracht. Ebenso wie bei den Antworten, die die Landesregierung auf Fragen der Abgeordneten zu geben hat, dürfte es jeweils im Einzelfall auf die Zahl der erbetenen Unterlagen und darauf ankommen, welche Abstim-

¹⁹⁶ Ohne Einschränkung für ein Recht des Abgeordneten auf Übersendung von Kopien, *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 204; nach Auffassung des VG Gelsenkirchen stellt (zumindest) das eigenständige Anfertigen von Kopien eine Form der Akteneinsicht des Stadtratmitglieds im Rahmen seines Rechts auf Akteneinsicht gem. § 55 Abs. 5 GO NRW dar, VG Gelsenkirchen, Urt. vom 18. Dez. 2013, Az. 15 K 2741/11, juris, Rn. 51.

¹⁹⁷ Vgl. *Lieber*, aaO. (Fn. 157), Art. 56 Rn. 3.

¹⁹⁸ Vgl. BbgVerfG, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“), Abschn. B. I. 3., anders insoweit beim Frage- und Auskunftsrecht des Abgeordneten.

mungs- und Vorbereitungsprozesse (Durchsicht auf schutzbedürftige Informationen u. ä.) hierfür erforderlich sind.¹⁹⁹

f) Die Grenzen des Rechts auf Aktenvorlage (Einschränkungs- und Verweigerungsgründe)

aa) Grundsatz der Abwägung

Unter bestimmten Umständen kann die Landesregierung die Aktenvorlage verweigern. Die Verfassung formuliert in Art. 56 Abs. 4 LV Grenzen des Aktenvorlagerechts. Gemäß Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV müssen überwiegende öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung die Verweigerung der Vorlage zwingend erfordern. Die nur eingeschränkt gewährte Aktenvorlage ist als Unterfall der Verweigerung ebenfalls an Art. 56 Abs. 4 LV zu messen. Derselbe Maßstab muss auch für diejenigen Fälle gelten, in denen dem Abgeordneten zwar alle Akten vollständig vorgelegt werden, die Vorlage jedoch an Bedingungen, wie z. B. eine mehr oder weniger weitreichende Verschwiegenheitspflicht geknüpft wird. Denn auch in diesem Fall wird der Abgeordnete in seinen Kontrollrechten eingeschränkt: er nimmt diese für die Öffentlichkeit wahr, deshalb kommt es auf seine parlamentarischen Verwertungsmöglichkeiten an. Die Landesregierung muss, soweit sie sich auf Grenzen des Aktenvorlagerechts beruft, dem Abgeordneten ihre Entscheidung mitteilen und sie begründen (Art. 56 Abs. 4 Satz 4 LV). Wie das Landesverfassungsgericht ausführt, ist damit ein „Entscheidungsprogramm formuliert“. Es verlangt von der Landesregierung, alle entscheidungserheblichen Gesichtspunkte, die in der Person des jeweiligen Antragstellers liegen und für ihn in seinem Sinne günstig sind, soweit zumutbar, vollständig zu ermitteln, zu gewichten und anschließend mit den entgegenstehenden (öffentlichen oder privaten) Interessen abzuwägen.²⁰⁰ Die Abwägung darf nicht abstrakt, pauschal und typisierend erfolgen. Es darf also keinesfalls einem Belang (z. B. dem „Datenschutz“) von vornherein abstrakt der Vorrang eingeräumt werden. Vielmehr müssen die betroffenen Belange konkret und bezogen auf den Einzelfall abgewogen werden.²⁰¹ Lehnt die Landesregierung ein Aktenvorlageersuchen ohne Würdigung des Einzelfalls ab, entspricht dies nicht den vom Landesverfassungsgericht vorgegebenen Anforderungen an die Begrün-

¹⁹⁹ Vgl. zum Auskunftsrecht BbgVerfG, Urt. vom 18. Dez. 1997, VfGBbg 16/97, Abschn. B. II. 1.

²⁰⁰ BbgVerfG, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. B. II. 3.b) dd).

²⁰¹ BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 3. b) bb).

dung.²⁰² Das gilt sowohl für die Abwägung mit öffentlichen als auch für die Abwägung mit privaten Interessen.²⁰³ Die ablehnende Entscheidung muss eine Abwägung aller für den Einzelfall maßgeblichen Gesichtspunkte erkennen lassen.²⁰⁴ Das Nachschieben von Gründen in einem anschließenden verfassungsgerichtlichen Verfahren ist der Landesregierung nicht möglich.²⁰⁵ Daraus dürfte folgen, dass die Begründung, die die Landesregierung einer ablehnenden Entscheidung beifügen muss, bereits alle in die Abwägung eingeflossenen Gründe abschließend bezeichnen muss.²⁰⁶

(1) „Abwägung des Einzelfalls“

Mit der „Abwägung des Einzelfalls“ dürfte das Landesverfassungsgericht vor allen Dingen die sorgfältige Gewichtung derjenigen Interessen meinen, die einer Aktenvorlage und der damit verbundenen möglichen öffentlichen politischen Verwertung durch den Abgeordneten entgegenstehen könnten. Hingegen dürfte nicht gemeint sein, dem jeweiligen konkreten Geheimhaltungsinteresse zu einem in Akten und Unterlagen dokumentierten Vorgang ein etwaiges konkretes Aufklärungsinteresse gegenüberzustellen, das der Abgeordnete im Rahmen seines Vorlageverlangens geltend macht oder geltend machen könnte. Denn es wäre unzulässig, die Gewichtigkeit des Vorlageverlangens des Abgeordneten an seiner bisherigen Mandatsausübung, seinen bisher gesetzten politischen Schwerpunkten oder seinem bisherigen Engagement für ein bestimmtes Thema zu messen.²⁰⁷ Wie der Berliner Verfassungsgerichtshof bei insoweit vergleichbarer Verfassungslage ausführt, darf die erforderliche Abwägung nicht den Charakter einer politischen Bewertung der Beweggründe und Ziele des einsichtsbegehrenden Abgeordneten annehmen. Auch darf die entscheidende Stelle nicht berücksichtigen, ob oder inwieweit das zum Ausdruck gebrachte oder erkennbare Informations- bzw. Kontrollinteresse insgesamt oder bezogen auf einzelne Einsichtsgegenstände tragfähig ist oder wie bedeutsam das Einsichtsinteresse des Abge-

²⁰² BbgVerfG, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. B. II. 3. b). dd) zu einem Einsichtnahmeverlangen eines Mitglieds der Parlamentarischen Kontrollkommission (PKK) in Akten des Verfassungsschutzes.

²⁰³ Zur gebotenen Abwägung in jedem Einzelfall BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 3. b. bb).

²⁰⁴ BbgVerfG, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. B. II. 3.b.dd).

²⁰⁵ Vgl. BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 3.

²⁰⁶ BerlVerfGH, Urt. vom 14. Juli 2010, Az. 57/08, juris, Rn. 91.

²⁰⁷ Siehe dazu bereits das Gutachten des PBD vom 15. Jan. 2014 (Bearb. Schmidt), Das Recht des Abgeordneten des Landtags Brandenburg auf Einsicht in Personalakten, S. 13.

ordneten ist.²⁰⁸ Nur für den fernliegenden Fall, dass das Vorlagebegehren erkennbar ausschließlich der Ausforschung privater Sachverhalte oder nur der Überprüfung schlichter Administrativtätigkeit (Einzelfallprüfung) dient, dürfte es ausnahmsweise in Betracht kommen, ein Aktenvorlagebegehren zurückzuweisen, weil es an einem Vorlageinteresse des Abgeordneten fehlt.²⁰⁹

(2) „...zwingend erfordern“

Die Formulierung in Art. 56 Abs. 4 LV „...zwingend erfordern“ dürfte zwei ergänzende Aussagen in Bezug auf die Abwägung enthalten. Zunächst wird damit noch einmal verdeutlicht, dass dem Aufklärungsinteresse des Abgeordneten von vornherein ein besonderes Gewicht zukommt. Es vermag sich auch gegenüber entgegenstehenden Interessen im Rahmen einer Abwägung im Einzelfall durchzusetzen. Entgegenstehende Interessen, die sich auch ohne eine Betrachtung des Einzelfalls, also gewissermaßen abstrakt, als gewichtiger erweisen, gibt es nicht, soweit es um den Verantwortungsbereich der Landesregierung geht.

Zudem weist die Formulierung darauf hin, dass die Verweigerung der Aktenvorlage nur ein „letztes Mittel“ zum Schutz der entgegenstehenden, im Einzelfall überwiegenden Interessen sein kann. Zuvor hat die Landesregierung im Rahmen ihres Entscheidungsprogramms zu prüfen, ob es geeignete Vorkehrungen zum Geheimschutz gibt, die die öffentlichen oder privaten Interessen angemessen schützen, ohne dass dem Abgeordneten die Wahrnehmung seiner Rechte wesentlich erschwert oder völlig verweigert wird.

Siehe zu den Einzelheiten im Zusammenhang mit Schutzvorkehrungen zum Geheimnisschutz auch noch die Stellungnahme zu Frage 2 unter Abschnitt III.2.

bb) Der Abwägungsgesichtspunkt der überwiegenden öffentlichen Interessen

Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV nennt zum einen überwiegende öffentliche Interessen als Abwägungsgesichtspunkte, die zur Einschränkung oder Verweigerung der Aktenvorlage führen können.

²⁰⁸ BerlVerfGH, Urt. vom 14. Juli 2010, Az. 57/08, juris, Rn. 91.

²⁰⁹ Angedeutet in BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 2. b) bb).

Das öffentliche Interesse als unbestimmter Rechtsbegriff kann ganz unterschiedliche verfassungsrechtliche Prinzipien, Rechtspositionen und Funktionszuweisungen zwischen den verschiedenen Verfassungsorganen umfassen. Eine abschließende Begriffsdefinition ist daher an dieser Stelle nicht möglich. Jedoch lassen sich der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bereits einige konkretere Aussagen zu einzelnen Aspekten entnehmen. Das Landesverfassungsgericht Brandenburg hat, soweit es bereits Gelegenheit erhielt, sich hierzu zu äußern, als überwiegendes öffentliches Interesse das Interesse an der Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes (Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung) und den daraus folgenden möglichen Vorrang des Geheimschutzes als öffentliches Interesse anerkannt.²¹⁰ Vom Berliner Verfassungsgerichtshof wurde in Bezug auf die Aktenvorlage die Arbeitsfähigkeit der Verwaltung als möglicher Abwägungsgesichtspunkt erwähnt.²¹¹ Das Landesverfassungsgericht Brandenburg hat sich zu letzterem Gesichtspunkt noch nicht abschließend geäußert. Allerdings hat es bereits in Bezug auf das Frage- und Auskunftsrecht des Abgeordneten und einem möglicherweise entgegenstehenden Interesse am „Erhalt der Funktions- und Arbeitsfähigkeit der Regierung“ zu erkennen gegeben, dass es diesem Gesichtspunkt eher zurückhaltend gegenübersteht.²¹²

cc) Der Abwägungsgesichtspunkt der überwiegenden privaten Interessen

Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV nennt zum anderen überwiegende private Interessen als Abwägungsgesichtspunkte, die zur Einschränkung oder Verweigerung der Aktenvorlage führen können.

*(1) Informationelle Selbstbestimmung/Art. 11 LV (Datenschutz)*²¹³

Mit dem Begriff der privaten Interessen an der Geheimhaltung verweist die Landesverfassung zunächst auf das in Art. 11 Abs. 1 LV verbürgte Grundrecht auf Datenschutz.²¹⁴ Da-

²¹⁰ BbgVerfG, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. B. III. 3. a), siehe dazu auch Fn. 202; vgl. überdies BbgVerfG, Urt. vom 28. Juli 2008, Az. 53/06, Abschn. B. II. 1. b) bb) zu den Belangen der Strafrechtspflege als verfassungsimmanente Schranke des gemäß Art. 56 Abs. 3 LV gewährten Zutrittsrechts.

²¹¹ BerlVerfGH, Urt. vom 14. Juli 2010, Az. 57/80, juris, Rn. 101.

²¹² BbgVerfG, Urt. vom 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00 („Personalstruktur“), Abschn. B. II. a).

²¹³ Siehe speziell zu diesem Verweigerungsgrund auch das Gutachten des PBD vom 15. Jan. 2014 (Bearb. Schmidt), Das Recht der Abgeordneten des Landtags Brandenburg auf Einsicht in Personalakten, S. 9 ff.

²¹⁴ BbgVerfG, Urt. vom 20. Juni 1996, VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“), Abschn. B. II. 2.

nach hat jeder das Recht, über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten selbst zu bestimmen. Die Landesverfassung formuliert auf diese Weise das vom Bundesverfassungsgericht entwickelte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung in einer selbstständigen Verfassungsnorm.²¹⁵ Das Grundrecht auf Datenschutz steht allerdings dem Recht auf Aktenvorlage nicht als absoluter Verweigerungsgrund gegenüber.²¹⁶ Vielmehr bildet Art. 56 Abs. 4 LV eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für Eingriffe und Einschränkungen, die aus der Aktenvorlage an den Abgeordneten für den Betroffenen resultieren können.²¹⁷ Auch Datenschutzinteressen sind daher einer Abwägung mit Vorlageinteresse des Abgeordneten zugänglich.²¹⁸ Freilich dürfte eine (obligatorisch einzelfallbezogene)²¹⁹ Abwägung umso eher zuungunsten einer einschränkungslosen Vorlage von Akten sprechen, desto sensibler die personenbezogenen Daten sind.²²⁰ Um besonders sensible Daten handelt es sich beispielsweise bei höchstpersönlichen Daten wie z. B. solchen aus dem innersten Bereich der privaten Lebensführung (z. B. private Briefe, Tagebücher).²²¹ Besonders sensibel sind nach Einschätzung des Landesgesetzgebers auch die in § 4a Abs. 1 Satz 1 Bbg DSG genannten Datenkategorien (ethnische Herkunft, politische Meinung, religiöse oder weltanschauliche Überzeugung, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit, Sexualleben).

(2) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für private Unternehmer und Unternehmen ist auf der Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls ein grundrechtlich geschütztes privates Interesse (siehe dazu bereits oben unter Abschnitt II.1.e)cc)(2), S. 17). Wie der Verfassungsgerichtshof Berlin bei vergleichbarer Verfassungslage zum Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten bereits feststellte, gehören die

²¹⁵ BbgVerfG, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“), Abschn. B. II. 2./2.a).

²¹⁶ So sind personenbezogene Daten aus Trennungsgeldvorgängen nicht in jedem Fall so sensibel, dass eine Abwägung mit dem Vorlageinteresse des Abgeordneten von vornherein ausscheidet, BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 3. b) bb).

²¹⁷ BbgVerfG, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“), Abschn. B. II. 2. b).

²¹⁸ BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 3. b) bb).

²¹⁹ BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 3. b) bb).

²²⁰ Siehe dazu auch *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 408.

²²¹ BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 3. b) bb); zur Vorlage von Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft, Akten zu Steuerverfahren und Akten, die Sozialdaten enthalten, siehe *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 374 ff.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu den privaten Interessen, die dem Aktenvorlageanspruch des Abgeordneten auf der Ebene des Verfassungsrechts gegenüberstehen und mit diesem abgewogen werden müssen.²²²

Zur Frage, ob die Aktenvorlage an Abgeordnete auch unter Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines öffentlichen Unternehmens, dessen Gesellschafter das Land Brandenburg ist, abgelehnt werden kann, siehe ausführlich weiter unten unter Abschnitt IV.2.a)bb).

dd) Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung

Eine gewisse Sonderstellung nimmt der von den Verfassungsgerichten als Gegenrecht zu den parlamentarischen Kontrollrechten entwickelte Grundsatz des „Kernbereichs der exekutiven Eigenverantwortung“ ein. Als Gegenrecht der Landesregierung speist er sich nicht aus dem öffentlichen Interesse im Allgemeinen, sondern ist Ausfluss des Gewaltenteilungsgrundsatzes. Dieser Verweigerungsgrund wird daher verschiedentlich als selbstständige so genannte verfassungsimmanente Schranke bezeichnet statt als Unterfall eines entgegenstehenden öffentlichen Interesses gem. Art. 56 Abs. 4 LV.²²³ Unabhängig von dieser dogmatischen Einordnung dürfte aber in Literatur und Rechtsprechung Einigkeit darüber bestehen, dass sich aus dem Wesen der Exekutivverantwortung Verweigerungsgründe ergeben können.²²⁴ Die These von einem Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung besagt insoweit, dass parlamentarische Kontrollrechte nicht bis in diesen Kernbereich der Tätigkeit der Landesregierung hinein reichen. So hatte bereits das Bundesverfassungsgericht in einer Grundsatzentscheidung zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse der Regierung einen durch das Parlament nicht ausforschba-

²²² BerlVerfGH, Urt. vom 14. Juli 2010, Az. 57/08, juris, Rn. 104.

²²³ Die Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts lässt hier verschiedene Begründungsansätze erkennen: eher auf das Verständnis einer selbstständigen verfassungsimmanenten Schranke (Ableitung aus dem Gewaltenteilungsprinzip) deutet beispielsweise die Begründung hin in BbgVerfG, Urt. vom 20. Nov. 1997, Az. VfGBbg 12/97 („LRH-Prüfberichte“), Abschn. B. II. 3.; eher auf eine Subsumtion unter das „öffentliche Interesse“ im Sinne von Art. 56 Abs. 4 LV deutet BbgVerfG, Urt. 16. Nov. 2000, Az. VfGBbg 31/00 („Personalstruktur“), Abschn. B. II. 1. a) hin; Einordnung der „Funktionsfähigkeit der Regierung“ als ein öffentliches Interesse im Sinne des Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV auch bei *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 246 f.

²²⁴ Siehe dazu auch das Gutachten des PBD vom 15. Jan 2014 (Bearb. *Schmidt*), Das Recht der Abgeordneten des Landtags Brandenburg auf Einsicht in Personalakten, S. 5 f.

ren Initiativ-, Beratungs-, und Handlungsspielraum eingeräumt.²²⁵ Geschützt wird damit die Funktionsfähigkeit der Regierung als Verfassungsorgan. Das Landesverfassungsgericht schloss sich dieser Dogmatik für das Aktenvorlagerecht an.²²⁶ Nachteile für die Funktionsfähigkeit treten vor allem dann ein, wenn die Regierung in ihrer Entscheidungsfähigkeit (-autonomie), aber auch in ihrer Handlungsfähigkeit beeinträchtigt wird.²²⁷ Mit dem Verweis auf die notwendige Entscheidungsautonomie der Landesregierung kann insbesondere die Aktenvorlage zu noch nicht abgeschlossenen Vorgängen verweigert werden, solange der interne Meinungsbildungsprozess innerhalb der Landesregierung bzw. des Landesrechnungshofes hierzu noch nicht abgeschlossen ist (Sitzungsprotokolle, vorbereitende Vermerke, Entwürfe zu Vorlagen).²²⁸ Auch Unterlagen zu bereits abgeschlossenen Vorlagen brauchen von der Landesregierung dann nicht offen gelegt werden, wenn durch die Pflicht zur Offenlegung des Entscheidungsprozesses die Freiheit und Offenheit folgender (künftiger) Entscheidungsprozesse gefährdet würde. Der letztgenannte Gesichtspunkt kann aber mit zunehmendem Zeitablauf gegenüber dem Informationsinteresse des Abgeordneten an Gewicht verlieren.²²⁹ (Zur Heranziehung dieses Verweigerungsgrundes gegenüber Aktenvorlagebegehren in Unterlagen eines landeseigenen Unternehmens siehe auch unten Abschnitt IV.2.b)bb)).

ee) Bundesrecht

Vorstellbar ist auch, dass Normen des Bundesrechts (z. B. aus dem Bereich des spezialgesetzlichen Datenschutzes²³⁰) im Einzelfall Rechtsfolgen anordnen, die einer Aktenvorlage entgegenstehen (können). Das könnte auf den ersten Blick als weitreichende verfassungsimmanente Schranke des Aktenvorlagerechts angesehen werden. Denn im Verhält-

²²⁵ BVerfG, Urt. vom 17. Juli 1984, Az. 2 BvE 11/83, 2 BvE 15/83, BVerfGE 67, 100, Rn. 129 (sog. „Flick-Entscheidung“).

²²⁶ Grundlegend BbgVerfG, Urt. vom 20. Nov. 1997, Az. VfGBbg 12/97 („LRH-Prüfberichte“), Abschn. B. II. 3., Anwendung dieses Grundsatzes entsprechend für Vorlagebegehren gegenüber dem Landesrechnungshof.

²²⁷ Umfassend hierzu *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 260 ff.

²²⁸ BbgVerfG, Urt. vom 20. Nov. 1997, Az. VfGBbg 12/97 („LRH-Prüfberichte“), Abschn. B. II. 3.

²²⁹ Ausführlich dazu *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163) S. 271 f.

²³⁰ Beispiele hierfür: (1) § 50 BeamStG (Personalakten), siehe dazu auch Gutachten PBD vom 15. Jan. 2014 (Bearb. *Schmidt*), Das Recht der Abgeordneten des Landtags Brandenburg auf Einsicht in Personalakten, S. 6 ff.; siehe auch BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 2. b) bb); (2) § 30 AO (Steuergeheimnis) und BerlVerfGH, Urt. vom 14. Juli 2010, Az. 57/08, juris, Rn. 103.

nis zwischen Bundes- und Landesrecht geht das Bundesrecht dem Landesrecht und somit auch dem Landesverfassungsrecht grundsätzlich vor („Bundesrecht bricht Landesrecht“, Art. 31 GG). Jedoch kommt diese Regel nur zur Anwendung, soweit im Einzelfall eine Norm des Bundesrechts mit einer solchen des Landesrechts „kollidiert“. Ein Kollisionsfall liegt nur dann vor, wenn ihre Anwendung im konkreten Fall, mithin ihre Anwendung auf dasselbe Rechtsverhältnis zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen würde.²³¹ Dabei muss die Landesregierung zunächst prüfen, ob nicht im Wege einer verfassungskonformen Auslegung sowohl der Bundesnorm als auch der Landesnorm ein Normwiderspruch vermieden werden kann. Zugunsten des Art. 56 Abs. 3 LV ist insbesondere zu berücksichtigen, dass den Ländern im Bereich ihrer Staatsorganisation ein autonomer Bereich eingeräumt ist.²³² Sowohl der Grundsatz der Bundestreue²³³ als auch das Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme dürften daher gebieten, dass potentielle Konfliktlagen möglichst im Wege einer Auslegung aufzulösen sind, die beiden Regelungen einen möglichst weiten Anwendungsbereich belässt und die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung zu wahren sucht.²³⁴ Soweit insbesondere die bundesgesetzliche Norm einen bereits grundrechtlich gegebenen Verweigerungsgrund gegenüber der Aktenvorlage einfachgesetzlich konkretisiert, ist im Wege der Abwägung im Einzelfall darzulegen, inwieweit die vom Bundesgesetzgeber konkretisierte Rechtsposition das Aktenvorlagerecht des Abgeordneten hindern oder beschränken kann. Sollte hingegen die Aktenvorlage von der Landesregierung pauschal mit dem Verweis auf entgegenstehendes Bundesrecht verweigert werden, liegt es nahe, dass hier die vom Landesverfassungsgericht verlangte Abwägung im Einzelfall nicht vorgenommen wurde.²³⁵ Gleichwohl kann im Einzelfall das Ergebnis einer umfassenden Abwägung zwischen einer bundesgesetzlichen Norm zum Geheimnisschutz und dem landesverfassungsrechtlichen Aktenvorlagerecht des Abgeordneten gegen eine Aktenvorlage ausfallen oder zumindest Einschränkungen rechtfertigen.

²³¹ BVerfG, Urt. vom 30. Juli 2008, Az. 1 BvR 3262/07 u.a., www.bverfg.de, Rn. 99; siehe auch BbgVerfG, Urt. vom 28. Juli 2008, Az. VfGBbg 53/06, Abschn. B. II. 1. a) zu einer im Ergebnis nicht eintretenden Kollision zwischen § 25 StVollzG (Erteilung eines Besuchsverbots im Strafvollzug) und dem Zutrittsrecht des Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 3 LV.

²³² *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 383 m. w. N.

²³³ Siehe zum Auslegungsmaßstab der Bundestreue BbgVerfG, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. B. II. 2. c) dd).

²³⁴ *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 383 m. w. N.

²³⁵ *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 383 m. w. N.; siehe auch BerlVerfGH, Urt. vom 14. Juli 2010, Az. 57/08, juris, Rn. 103, 106.

4. Zusammenfassung

Die Zusammenfassung zu den Fragen 1 und 2 findet sich am Ende des Gutachtens (S. 91).

III. **Stellungnahme zu Frage 3: Bedingungen, unter denen die Aktenvorlage gegenüber dem Abgeordneten eingeschränkt oder vollständig verweigert werden kann.**

Wie bereits unter II.3.f)aa)(2) dargestellt, hat die Landesregierung jeweils auf den konkreten Einzelfall bezogen abzuwägen, inwieweit dem Recht des Abgeordneten auf Aktenvorlage Belange und Interessen entgegenstehen, die ebenfalls den Schutz der Verfassung genießen. Die einander entgegenstehenden Belange und Interessen sollen möglichst so zum Ausgleich gebracht werden, dass beide zur Geltung gelangen. Welche Gesichtspunkte im Rahmen dieser Abwägung Berücksichtigung finden können, wurde oben unter II.3.f) bereits dargelegt. Für die Abwägung im Einzelfall bleibt festzuhalten, dass auch im Falle entgegenstehender Interessen eine Alles-oder-nichts-Lösung so weit als möglich zu vermeiden ist. Vielmehr ist nach geeigneten ausgleichenden Maßnahmen zu suchen, die dem Abgeordneten trotz gewichtiger entgegenstehender Belange ermöglichen, sein Recht auf Aktenvorlage wahrzunehmen, dies aber in einer Form, die auch die entgegenstehenden Belange ausreichend berücksichtigt. Diese Vorgabe lenkt den Blick auf die Frage, wie dieser schonende Ausgleich konkret zu bewerkstelligen ist, welche Mittel also für diesen Ausgleich letztlich zur Verfügung stehen.

Das Landesverfassungsgericht merkte bereits in seiner ersten Entscheidung zu Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV aus dem Jahre 1996 an, dass die Verschlussachenordnung des Landtages geeignete Maßnahmen zur Wahrung der berechtigten Geheimhaltungsinteressen bereit halte, unabhängig davon, ob es sich um die Interessen eines (privaten) Dritten²³⁶ oder Interessen des Staatswohls²³⁷ handele. In einer späteren Entscheidung erwähnte das Landesverfassungsgericht außerdem „Auflagen, die die Modalitäten der Einsichtnahme regeln“. Zu diesen Aussagen ist allerdings festzuhalten, dass es sich jeweils um obiter dicta²³⁸ im Zusammenhang mit von der Landesregierung (zu Unrecht) vollständig zurück-

²³⁶ BbgVerfG, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“), Abschn. B. II. 2. b).

²³⁷ BbgVerfG, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. 2. b) dd) (1).

²³⁸ Ein obiter dictum (lat. „nebenbei Gesagtes“) ist eine in einer Entscheidung eines Gerichtes geäußerte Rechtsansicht. Das obiter dictum gehört nicht zu den tragenden Gründen der Entscheidung.

gewiesenen Aktenvorlagebegehren handelt. Das Gericht hatte bisher noch nicht die Gelegenheit, über die Verfassungskonformität einer im konkreten Fall nach diesen Maßgaben eingeschränkten Aktenvorlage zu entscheiden.

Die Anregungen des Verfassungsgerichts, darunter der Hinweis auf die Verschlussachenordnung des Landtags, sind im Folgenden genauer daraufhin zu untersuchen, inwieweit ihnen konkrete Orientierungspunkte sowohl für das Maß als auch die für Art und Weise einer eingeschränkten Akteneinsicht zu entnehmen sind. Dabei ist – mit Blick auf die hier gestellte Frage nach dem jeweils milderen Mittel – namentlich ein möglicher Rückgriff auf die Verschlussachenordnung des Landtags (VSO)²³⁹ im Kontext mit sonstigen rechtlichen Instrumenten²⁴⁰ der eingeschränkten Aktenvorlage zu betrachten (siehe dazu unten III.1.). Anschließend soll der Frage nachgegangen werden, wann ausnahmsweise die Aktenvorlage verweigert werden kann bzw. muss (siehe unten III.2.).

1. Eingeschränkte Akteneinsicht im Gegenzug zu geeigneten Geheimhaltungsmaßnahmen

Die Landesregierung hat in Anlage 7 der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Ministerien des Landes Brandenburg (GGO)²⁴¹ die Anregungen des Verfassungsgerichts aufgegriffen und verschiedene Maßnahmen aufgezählt. Anlage 7 der GGO nennt folgende Maßnahmen:

- Hinweis auf das Erfordernis einer vertraulichen Behandlung der Information gemäß Nr. 3a Satz 2,
- Anwendung der Verschlussachenordnung des Landtages gemäß Nr. 3 d Satz 2, Var. 1,
- Erklärung des Abgeordneten gemäß Nr. 3 d Satz 2 Var. 2,
- sonstige geeignete Maßnahmen gemäß Nr. 3 d Satz 2 Var. 3.

Die folgende Untersuchung orientiert sich an dieser Auflistung. Zuvor ist darauf hinzuweisen, dass es außerhalb der hierzu ergangenen Entscheidungen des Landesverfassungs-

²³⁹ Anlage 5 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vom 11. Mai 2010 (GVBl. I Nr. 19), geänd. durch Beschl. vom 16. Mai 2013 (GVBl. I Nr. 20).

²⁴⁰ Selektive Aktenvorlage oder Belehrungen zu bestehenden Verschwiegenheitspflichten.

²⁴¹ GGO vom 18. August 2006, zuletzt geändert am 25. Februar 2013.

gerichts kaum öffentlich dokumentierte Hinweise auf derzeitige die Staatspraxis der Aktenvorlage im Verhältnis zwischen dem Abgeordneten und der Landesregierung gibt. Die Untersuchung muss also im Wesentlichen auf die hierzu vorhandenen Normtexte gestützt werden.

a) Hinweise und Belehrungen/Erklärungen des Abgeordneten

Erteilt die Landesregierung Hinweise und Belehrungen begleitend zur Aktenvorlage, dürfte es sich strenggenommen nicht um Einschränkungen der Akteneinsicht handeln. Einerseits wird mit Hinweisen zur besonderen Schutzbedürftigkeit von Daten und Informationen die Vorlage der Akten selbst nicht eingeschränkt. Andererseits schränkt die Landesregierung auf diese Weise die Verwertbarkeit der Informationen, die der Abgeordnete tatsächlich erhält, nicht individuell ein. Sie weist vielmehr auf die (nach ihrer Ansicht für den konkreten Fall hervorzuhebenden) bereits von Verfassungs wegen bestehenden Grenzen der Verwertbarkeit dieser Daten in der Öffentlichkeit hin, denen auch der Abgeordnete in seiner Wahrnehmung des freien Mandats unterliegt, wie z. B. das Grundrecht auf Datenschutz. Hinweise und Belehrungen knüpfen insofern unmittelbar oder mittelbar an Verschwiegenheitspflichten an, denen auch der Abgeordnete unterliegt.

Vergleichbar dürfte es sich mit Erklärungen verhalten, die der Abgeordnete bereit ist abzugeben. Der Abgeordnete gibt mit einer Erklärung zu erkennen, dass er die bestehenden Grenzen der parlamentarischen Verwertung der erlangten Informationen kennt und anerkennt.

Deshalb soll im Folgenden kurz vertieft werden, welchen gesetzmäßigen oder geschäftsordnungsmäßigen Verschwiegenheitspflichten der Abgeordnete gewissermaßen von vornherein unterliegen könnte.

aa) Gesetzliche Verschwiegenheitspflichten für Mitglieder von Sonderausschüssen und Sondergremien

Für verschiedene Sonderausschüsse und -gremien des Landtags sind die Verschwiegenheitspflichten ihrer Mitglieder gesetzlich geregelt:

- Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder des Untersuchungsausschusses über Tatsachen, die nicht Gegenstand der öffentlichen Verhandlung waren, § 12 Abs. 2 UAG^{242,243},
- Verschwiegenheitspflicht der Mitglieder der Parlamentarischen Kontrollkommission, § 26 Abs. 2 Satz 3 BbgVerfSchG²⁴⁴,
- Geheimhaltungspflicht der Mitglieder der G-10-Kommission, § 2 Abs. 5 Satz 2 und 3, G10AGBbg²⁴⁵.

Diese Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten beziehen sich allerdings ausdrücklich nur auf diejenigen Tatsachen und Gegenstände, die im Rahmen der Ausschuss- oder Gremienarbeit den Ausschussmitgliedern zur Kenntnis gelangen. Für das individuelle Aktenvorlagerecht des Abgeordneten treffen sie keine Regelung.²⁴⁶ Aufgrund ihres ausdrücklich auf die Tätigkeit des jeweiligen Sondergremiums bezogenen Anwendungsbereiches sind diese Verschwiegenheits- und Geheimhaltungspflichten auch nicht übergreifend im Sinne einer allgemeinen Verschwiegenheitspflicht des Abgeordneten interpretierbar.

bb) Die Verschwiegenheitspflicht gem. § 2 Abs. 1 der Verschlusssachenordnung (VSO)

Auch derjenige, der über eine so genannte Verschlussache (§ 1 Abs. 2 VSO) in Kenntnis gesetzt wird, ist nach der Verschlusssachenordnung zur Verschwiegenheit verpflichtet. Gemäß § 1 der VSO erstreckt sich ihr Anwendungsbereich jedoch nur auf Verschlussachen, die innerhalb des Landtages entstehen oder dem Landtag, seinen Ausschüssen oder Mitgliedern des Landtages zugeleitet wurden. Um diese Verschwiegenheitspflicht zu

²⁴² Gesetz über die Einsetzung und das Verfahren von Untersuchungsausschüssen des Landtages Brandenburg (Untersuchungsausschußgesetz – UAG) vom 17. Mai 1991 (GVBl. S. 86), zul. geänd. durch Gesetz vom 14. Okt. 1996 (GVBl. I S. 283).

²⁴³ Vgl. zu Geheimhaltungspflichten im Zusammenhang mit einem Untersuchungsausschuss auch noch das Gutachten des PBD vom 25. April 2014 (Bearb. *Schmidt*), Zum Umgang mit Unterlagen eines Untersuchungsausschusses, die seinen Mitgliedern zur Verfügung gestellt worden sind, S. 12.

²⁴⁴ Gesetz über den Verfassungsschutz im Land Brandenburg (Brandenburgisches Verfassungsschutzgesetz – BbgVerfSchG) vom 5. April 1993 (GVBl. I S. 78), zul. geänd. durch Gesetz vom 12. Jan. 2010 (GVBl. I Nr. 1).

²⁴⁵ Gesetz zur Ausführung des Artikel 10-Gesetzes vom 14. Dez. 1995 (GVBl. I S. 286), zul. geänd. durch Gesetz vom 24. Okt. 2002 (GVBl. I S. 154).

²⁴⁶ Anderes könnte gelten für den Fall, dass ein Mitglied eines dieser Gremien gewissermaßen vertiefend von seinem Recht auf Aktenvorlage Gebrauch machen will. In diesem Fall könnte die aus der Mitgliedschaft im Gremium resultierende Verschwiegenheitspflicht sich auch auf den Anspruch auf Aktenvorlage auswirken (in diesem Sinne wohl BbgVerfG, Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. B. II. 3. dd) (2)).

„aktivieren“, bedürfte es gemäß § 3 VSO jedenfalls einer Einstufung des vorzulegenden Aktenstücks als Verschlussache. Aber „Hinweise“ und „Belehrungen“ ebenso wie Erklärungen des Abgeordneten sind indes nicht als Einstufung im Sinne des § 3 VSO anzusehen. (Zu weiteren Problemen der Anwendung der VSO im Zusammenhang mit der Aktenvorlage siehe noch unten b)). Die Verschwiegenheitspflicht gem. § 2 Abs. 1 VSO ist infolgedessen nicht „aktiviert“.

cc) Die Verschwiegenheitspflicht gemäß § 9 Abs. 1 Datenschutzordnung²⁴⁷ (DSO)

Gemäß § 9 Abs. 1 DSO ist der Abgeordnete über personenbezogene Daten, die ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied des Landtags bekannt werden, zur Verschwiegenheit verpflichtet. Die damit für ihren Anwendungsbereich voraussetzungslos formulierte Verschwiegenheitspflicht der DSO dürfte auch auf das Aktenvorlagerecht des Abgeordneten Anwendung finden. Denn sie ist insoweit das verfassungsrechtlich erforderliche, aufgrund der besonderen Stellung des Landtags und seiner Mitglieder für den parlamentarischen Bereich erlassene Äquivalent zum brandenburgischen Datenschutzgesetz, das den Datenschutz für das behördliche Handeln regelt (§ 2 Absatz 1a Bbg DSG).²⁴⁸

Die in der DSO formulierte Verschwiegenheitspflicht gilt unabhängig von einer wie auch immer gearteten Kennzeichnung bestimmter Daten als personenbezogene Daten. Sie erstreckt sich indes auch nur auf diese. Personenbezogene Daten sind gemäß der Legaldefinition in § 3 Bbg DSG Einzelangaben über persönliche oder sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbaren natürlichen Person. Die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von privaten Unternehmen fallen somit nicht unter diese Verschwiegenheitspflicht. Ebenso wenig erstreckt sie sich auf „Staatsgeheimnisse“.

Die Verschwiegenheitspflicht im Sinne der DSO dürfte zudem für den Abgeordneten keine umfassende Verschwiegenheit anordnen, sondern nur insoweit gelten, als schutzwürdige Interessen des Betroffenen einer „Übermittlung“ entgegenstehen. Gemäß § 4 Abs. 1 DSO ist nämlich die Übermittlung, mithin die Weitergabe personenbezogener Daten zu parla-

²⁴⁷ Datenschutzordnung des Landtages Brandenburg – aufgrund von § 2 Absatz 1a des Brandenburgischen Datenschutzgesetzes, § 7 Absatz 1 Satz 2 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg –, Anlage 4 der Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vom 11. Mai 2010 (GVBl. I Nr. 19), geänd. durch Beschl. vom 16. Mai 2013 (GVBl. I Nr. 20).

²⁴⁸ Die DSO dürfte aufgrund ihres Zusammenhangs mit dem Bbg DSG auch nicht der für die Geschäftsordnung wirksamen Diskontinuität unterfallen.

mentarischen Zwecken²⁴⁹ zulässig, wenn sie zur Erfüllung parlamentarischer Aufgaben erforderlich ist und überwiegende schutzwürdige Interessen des Betroffenen nicht entgegenstehen. Zu den hier gemeinten parlamentarischen Aufgaben dürfte insbesondere auch die Öffentlichkeitsarbeit des Abgeordneten, beispielsweise in Form von Pressegesprächen oder Pressemitteilungen, gehören. Eine ähnliche Wertung ist in § 4 Abs. 2 Nr. 3 DSO enthalten: Diese Vorschrift gestattet die Weitergabe zu nicht parlamentarischen Zwecken an nichtöffentliche Stellen, also auch an die Presse, wenn die empfangende Stelle ein rechtliches Interesse an der Kenntnis der zu übermittelnden Daten glaubhaft macht und schutzwürdige Interessen der Betroffenen nicht entgegenstehen. Presse- und Medienvertreter können sich hierbei auf den bereits ausführlich beschriebenen Auskunftsanspruch der Presse gemäß § 5 des BbgPG (siehe oben unter II.1) berufen.²⁵⁰

Falls also eine Akte personenbezogene Daten enthält, die dem Abgeordneten zur Kenntnis gegeben werden (zu den Alternativen „Anonymisierung“ und „Pseudonymisierung“ noch sogleich unter III.1.d), ist es die Aufgabe des einzelnen Abgeordneten, jeweils im Einzelfall zu prüfen, ob er im Rahmen seiner parlamentarischen Arbeit, das heißt, auch im Rahmen seiner Pressearbeit, personenbezogene Daten übermitteln bzw. nennen darf oder ob jeweils schutzwürdige Interessen des Betroffenen entgegenstehen. Für die Abwägung, die der Abgeordnete vorzunehmen hat, dürften – möglichst konkret gefasste – Hinweise und Empfehlungen der Landesregierung nützlich sein.

Weder der Hinweis auf die erforderliche vertrauliche Behandlung, beispielsweise in Form einer Erläuterung oder Belehrung noch die – möglicherweise daran anschließende – freiwillige Geheimhaltungserklärung des Abgeordneten sind mit (strafrechtlichen²⁵¹) Sanktionen im Falle ihrer Nichtbeachtung verbunden. Allerdings kann eine zivilrechtliche Haftung

²⁴⁹ Zur Auslegung des Begriffs „parlamentarische Zwecke“ vgl. auch das Gutachten für das Datenschutzgremium des Schleswig-Holsteinischen Landtags „Welche (personenbezogenen) Informationen dürfen Landtagsabgeordnete in Schleswig-Holstein aus Ausschusssitzungen an Dritte, insbesondere an die Presse weitergeben“ vom 20. Juni 2002, Az. LDRe3/LD4 (im Folgenden „Gutachten LT-SH zur Weitergabe von Informationen“), S. 8, abrufbar unter http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/parlament/datenschutz/dokumente/datenschutzgrem_gutachten-pers-info-aussch.pdf.

²⁵⁰ Vgl. Gutachten LT-SH zur Weitergabe von Informationen (Fn. 249), S. 8, zur entsprechenden Auslegung des dortigen § 4 Abs. 2 DSO GOLT-SH mit inhaltlich vergleichbaren Regelungen.

²⁵¹ Der Abgeordnete gehört nicht zum Kreis der möglichen Täter des Straftatbestandes „Verletzung von Privatgeheimnissen“ gem. § 203 Abs. 2 StGB; er ist insbesondere kein Amtsträger gem. § 203 Abs. 2 Nr. 1 StGB.

bzw. eine Amtshaftung²⁵² des Abgeordneten eintreten, soweit er seine Verschwiegenheitspflichten missachtet und dem Betroffenen dadurch materielle oder immaterielle Schäden entstehen.²⁵³ In Betracht kommt zudem, dass das Präsidium des Landtags im Falle der Beschwerde eines Betroffenen den Beanstandungen nachgeht sowie dem jeweiligen Mitglied des Landtages Empfehlungen zur Verbesserung des Datenschutzes gibt (§ 11 Satz 1 DSO). Allerdings bedürfen viele Details hier noch der näheren Betrachtung, auf die hier verzichtet werden muss.

Die diskutierten Vorkehrungen dürften in vielen Fällen bereits eine Abwägung zugunsten der Aktenvorlage im Einzelfall gestatten, weil der Schutz personenbezogener Daten auf diese Weise ausreichend sichergestellt werden kann.

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden, dass der Abgeordnete bei seiner Tätigkeit nur der Verschwiegenheitspflicht des § 9 Abs. 1 DSO unterliegt. Da diese Norm nur die personenbezogenen Daten zum Gegenstand hat, handelt es sich nicht um eine „allgemeine“ Verschwiegenheitspflicht des Abgeordneten. Die Verschwiegenheitspflicht besteht nicht absolut, sondern nur bei überwiegenden schutzwürdigen Interessen des Betroffenen.

b) Verschlussachenordnung

Einer ausführlicheren Betrachtung bedarf die sowohl vom Landesverfassungsgericht erwähnte als auch von der Landesregierung benannte Möglichkeit, die Verschlussachenordnung des Landtags zur Anwendung zu bringen, falls Hinweise und Belehrungen zur Verschwiegenheitspflicht der Schutzbedürftigkeit der Daten nicht mehr gerecht werden sollten. Den Bemerkungen des Landesverfassungsgerichts darf man wohl entnehmen, dass es die Anwendung der VSO als das mildere Mittel der Wahl gegenüber der vollständigen Verweigerung der Aktenvorlage ansieht. Bei genauerer Betrachtung erweist sich eine sinnvolle - möglicherweise auch nur sinngemäße – Anwendung dieser Bestimmungen auf den Sonderfall der aus gewichtigen entgegenstehenden Interessen eingeschränkten

²⁵² Der Abgeordnete dürfte insoweit als Beauftragter eines staatlichen Organs gem. § 1 Abs. 1 Staatshaftungsgesetz anzusehen sein (entsprechende Auslegung bei § 839 Abs. 1 BGB: Abgeordneter als „Beamter im staatshaftungsrechtlichen Sinne“). Die Verschwiegenheitspflicht als Amtspflicht ergibt sich aus § 9 Abs. 1 DSO.

²⁵³ Äußerungen des Abgeordneten gegenüber der Presse unterfallen nicht der Indemnität, siehe *Lieber*, aaO. (Fn. 157), Art. 57 Anm. 4.

Aktenvorlage im Einzelfall als durchaus schwierig. Daher stellt sich die Frage, ob die empfohlene Anwendung der VSO tatsächlich ein geeignetes „milderes Mittel“ darstellt.

aa) Anwendungsbereich der VSO und Regelungsschwerpunkt

Der Anwendungsbereich der VSO erstreckt sich gemäß dem Wortlaut ihres § 1 Abs. 1 nur auf Verschlussachen, die im Landtag entstehen oder ihm oder seinen Ausschüssen oder seinen Mitgliedern zugeleitet werden. Die Aktenvorlage für den Abgeordneten bei der aktenführenden Stelle wird damit dem Wortlaut nach nicht erfasst. Im Übrigen könnte bereits im Grundsatz die Frage aufgeworfen werden, ob auf der verfassungsrechtlichen Grundlage von Art. 68 LV (Selbstorganisationsrecht des Parlaments) in der Geschäftsordnung überhaupt ein Recht geregelt werden darf, das dem Abgeordneten individuell gegenüber der Landesregierung zusteht und ihm somit unabhängig vom Landtag und dessen auch gegenüber dem einzelnen Abgeordneten bestehenden Organisationsrechten eingeräumt ist.²⁵⁴

Inhaltlich hat die VSO einen anderen Regelungsschwerpunkt als das Recht auf Aktenvorlage. Die VSO als solche mit ihren in § 3 genannten vier Stufen der Geheimhaltung²⁵⁵ hat ihren Ursprung nicht in einem originären Bedürfnis des Landtages oder seiner Mitglieder an der Geheimhaltung bestimmter Informationen. Vielmehr soll die VSO die von der Exekutive verwandten Geheimhaltungsstufen (auf der Grundlage der Verschlussachenanweisung des Landes²⁵⁶) für die parlamentarische Beratung abbilden. Sie soll auf diese Weise, trotz mehr oder weniger weitreichender von der Exekutive berechtigterweise geltend gemachter Geheimhaltungsbedürfnisse, eine parlamentarische Beratung von schutz-

²⁵⁴ Das Aktenvorlagerecht ist dadurch gekennzeichnet, dass es nicht als Mitgliedschaftsrecht im Parlament (siehe dazu BVerfG, Urt. vom 21. Feb. 1989, 2 BvE 1/88, E 80, 188 [219] – Wüppesahl), sondern eben „individuell“ wahrgenommen wird, ausführlich dazu *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 79 ff. (insb. 86-88).

²⁵⁵ Die Pflicht der amtlichen Stellen zur Einstufung von Staatsgeheimnissen ergibt sich aus § 6 Abs. 1, die Stufen der Geheimhaltung aus § 6 des Gesetzes über die Voraussetzungen und das Verfahren von Sicherheitsüberprüfungen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Sicherheitsüberprüfungsgesetz – BbgSÜG) vom 30. Juli 2001 (GVBl. I S. 126), zul. geänd. durch Gesetz vom 13. März 2012 (GVBl. I Nr. 16).

²⁵⁶ Verschlussachenanweisung für die Behörden des Landes Brandenburg (VSA BB), Beschluss der Landesregierung vom 16. April 1991 (einsehbar unter <http://iltis2/fileadmin/exportfiles/v3/dienstanw/Verschlussachenanweisung.pdf>); die Ermächtigungsgrundlage für die Verschlussachenanweisung als allgemeine Verwaltungsvorschrift findet sich in § 36 Abs. 1 BbgSÜG.

bedürftigen Informationen im Parlament ermöglichen.²⁵⁷ Die in ihr geregelten Maßnahmen und Vorkehrungen zum Geheimschutz zielen vor allen Dingen auf die Behandlung von Verschlussachen im Ausschuss. Sie schließt systematisch weitgehend an § 353b Abs. 2 Nr. 1 StGB an, der die Verletzung einer besonderen Geheimhaltungspflicht, die durch einen Beschluss des Gesetzgebungsorgans oder eines seiner Ausschüsse zu einem bestimmten Gegenstand herbeigeführt wurde,²⁵⁸ unter Strafe stellt. Die VSO erfasst ihrem Wortlaut nach überdies nur „Staatsgeheimnisse“, private Geheimnisse, z. B. personenbezogene Daten, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse privater Unternehmen, hingegen nicht.²⁵⁹

Will man die VSO, gegebenenfalls sinngemäß, dennoch auch auf das Aktenvorlagerecht anwenden, könnte § 5 Abs. 1 VSO hierfür ein erster Anknüpfungspunkt sein. Dieser besagt allerdings nur, dass Mitglieder des Landtages von Verschlussachen Kenntnis erhalten können, soweit dies zur Erfüllung ihrer parlamentarischen Aufgaben erforderlich ist. Der Begriff der parlamentarischen Aufgabe umfasst dabei eine Vielzahl von politischen Aktionsmöglichkeiten des Abgeordneten und wäre von vornherein nach den verfassungsrechtlichen Maßgaben des Art. 56 Abs. 3 und 4 LV auszulegen. Parlamentarische Aufgaben wären z. B. die dem Abgeordneten individuell zur Verfügung stehenden parlamentarischen Rechte, wie das Frage- und Auskunftsrecht (Art. 56 Abs. 3 LV), das Antragsrecht (§ 40 Abs. 1 GOLT), die ihm in Gemeinschaft mit weiteren Abgeordneten zustehenden Rechte, der Austausch innerhalb der Fraktion, der politische Austausch mit den Bürgern, insbesondere den Bürgern seines Wahlkreises und nicht zuletzt seine Öffentlichkeitsarbeit auch mit Hilfe der Medien. Im Ergebnis erlaubt diese Vorschrift eine Selbstverständlichkeit, nämlich dass der Abgeordnete von der Verschlussache Kenntnis nimmt, damit er seinen

²⁵⁷ Siehe zu diesem Zusammenhang *Jahn/Engels*, § 20 Geheimschutzordnung des Bundestages, in: *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis – Handbuch*, hg. v. Schneider/Zeh, 1989, Rn. 3-5.

²⁵⁸ Teilweise wird vertreten, bereits der Geschäftsordnungsbeschluss des Landtags über die Schaffung einer Verschlussachenordnung sei der für eine Strafbarkeit gem. § 353b Abs. 2 Nr. 2 StGB erforderliche „Beschluss des Gesetzgebungsorgans über die Geheimhaltung“ (siehe dazu *Kirschniok-Schmidt*, aaO. [Fn. 163], S. 406 m. w. N.). In diesem Fall hätte es allerdings die herausgebende Stelle in der Hand, eine strafrechtliche Sanktion für den Abgeordneten zu bewirken. Hier wird deshalb die Meinung vertreten, dass jeweils ein ausdrücklicher Geheimhaltungsbeschluss des Plenums oder eines Ausschusses für einen konkreten Gegenstandes nötig ist, um das Tatbestandsmerkmal „Beschluss eines Gesetzgebungsorgans oder Ausschusses“ zu erfüllen.

²⁵⁹ Schon Ende der achtziger Jahre hat der Deutsche Bundestag auch ohne ausdrückliche Benennung im Wortlaut die Verschlussachenordnung auch für private Geheimnisse angewandt, siehe dazu *Jahn/Engels*, aaO. (Fn. 257), Rn. 10. Die Klarstellung im Normtext erfolgte im Jahre 2001 durch die Einfügung des § 2a mit Wirkung vom 30. Mai 2001, vgl. Bek. vom 30. Mai 2001 (BGBl. I S. 1203).

parlamentarischen Aufgaben nachgehen kann. Sie enthält aber (noch) keinerlei Vorgaben für den Abgeordneten, ob und wie er die erlangten Informationen verwerten darf.

bb) Verhaltens- und Verwertungsmaßgaben für den Abgeordneten durch die Einstufung der Akte in einer konkreten Schutzstufe gem. § 3 VSO?

Wie im Zusammenhang mit den Hinweisen und Belehrungen schon erwähnt (siehe oben unter a)bb)), ist die Funktionsweise der VSO dadurch gekennzeichnet, dass die konkrete Einstufung einer Akte auf einer der vier Stufen entsprechend § 3 VSO die Verschwiegenheitspflicht gem. § 2 Abs. 1 VSO „aktiviert“.

(1) Einstufung VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH

Entscheidet sich die Landesregierung für eine Einstufung einer zur Vorlage erbetenen Akte als VS-NUR FÜR DEN DIENSTGEBRAUCH (VS-NfD) gem. § 3 Abs. 5 VSO, so ist der Abgeordnete anders als im Falle bloßer Hinweise und Belehrungen, zur Verschwiegenheit gem. § 2 Abs. 1 VSO verpflichtet. § 2 Abs. 1 VSO (Keine Weitergabe der Verschlussache an Unbefugte), könnte zu entnehmen sein, dass jedenfalls herausgegebene oder selbst gefertigte Kopien von Akten nicht weitergegeben werden dürfen. Ob aber damit dem Abgeordneten bereits jede irgendwie geartete Weiterverwendung der erlangten Informationen, auch in indirekter Form, verboten ist, ist fraglich. § 5 Abs. 1 VSO sagt etwas anderes aus: Die Abgeordneten sind gerade deshalb berechtigt, Kenntnis von Verschlussachen zu nehmen, weil sie diese Kenntnis für ihre parlamentarischen Aufgaben benötigen. Abgesehen davon werden in der Systematik der Geheimschutzstufen an die niedrigste Schutzstufe VS-NfD nur wenige spezifische Schutzmaßnahmen geknüpft. Eine umfassende Verschwiegenheitspflicht über den Inhalt der vorgelegten Akten widerspräche der in der VSO mit VS-NfD zum Ausdruck gebrachten Wertung der Schutzbedürftigkeit von niedrigem Niveau. Daraus dürfte folgen, dass die Einstufung einer Akte als VS-NfD nicht jede zu parlamentarischen Zwecken erfolgende Verwendung durch den Abgeordneten verbietet. Vielmehr wäre auch hier (vergleichbar der Kenntnisnahme von personenbezogenen Daten in Verbindung mit § 9 DSO) wieder im Einzelfall vom Abgeordneten abzuwägen, ob und wie weit er die erlangten Kenntnisse für seine parlamentarische Arbeit, beispielsweise in einer verallgemeinernden oder indirekten Form (Formulierung als Frage an die Landesregierung), verwenden kann. Die Einstufung einer vorgelegten Akte als VS-NfD stellt folglich den Abgeordneten im Einzelfall vor zahlreiche Fragen der zulässigen Handhabung.

(2) *Einstufung VS-VERTRAULICH und höher*

Entschiede sich die Landesregierung für die Einstufung einer Akte als VS-VERTRAULICH oder höher, könnte § 5 Abs. 4 VSO zumindest gewisse Orientierungspunkte liefern, inwiefern der Abgeordnete seine aus der Aktenvorlage erlangten Kenntnisse an andere Mitglieder des Landtages weitergeben darf. Nach dem Wortlaut der Bestimmung würde eine Weitergabe unter der Bedingung zulässig sein, dass sie „aus Gründen der parlamentarischen Arbeit unerlässlich“ ist (vgl. § 5 Abs. 2 VSO). Für die vergleichbare Bestimmung der Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages wird hierzu die Auslegung vertreten, dass eine Weitergabe an die Mitglieder desjenigen Ausschusses, in dem die Verschluss-sache ebenfalls bearbeitet und beraten wird, als „unerlässlich“ zu betrachten ist.²⁶⁰ Das dürfte zumindest Antwort auf eine spezielle Konstellation der zulässigen Verwertung der erlangten Kenntnisse ergeben: Soweit sich ein Ausschuss des Landtags dazu entschlossen hat, das Recht der Aktenvorlage für die Zwecke der Beratung eines bestimmten Gegenstandes im Ausschuss – unter gewissermaßen kollektiver Wahrnehmung des individuellen Aktenvorlageanspruchs – zu nutzen²⁶¹ und anschließend über den Gegenstand im Ausschuss berät, ist dies auch nach § 5 Abs. 2 VSO gestattet. Allerdings ist damit der Bereich der individuellen parlamentarischen Arbeit, die der Abgeordnete nach eigenem Entschluss gestalten kann, bereits verlassen.

Sonstige Maßgaben für den Umfang bzw. die Grenzen der parlamentarischen Verwertung der Informationen, die der Abgeordnete aus VS-VERTRAULICH eingestuften Akten erlangt, enthält die VSO nicht.²⁶² Aus diesem Schweigen indes zu folgern, dass der Abgeordnete seine Erkenntnisse aus der Aktenvorlage von VS-VERTRAULICH eingestuften Akten unter keinem Gesichtspunkt weiterverwenden darf, dürfte zu weit gehen.²⁶³ Denn die VSO ist für die Ausschussarbeit konzeptioniert und nimmt das Aktenvorlagerecht nicht

²⁶⁰ Jahn/Engels, aaO. (Fn. 257), Rn. 15.

²⁶¹ Zu dieser Form der Akteneinsicht, die im Fachausschuss als gewisser Ersatz für dem Fachausschuss nicht zustehenden Rechte der Aktenvorlage dient, siehe aktuell den Tätigkeitsbericht des Sonderausschusses BER, LT-Drs. 5/8963, S. 8 f.

²⁶² Die Frage der Zugänglichmachung (Weitergabe) einer als Verschluss-sache eingestuften Akte an Fraktionsmitarbeiter und sonstige Personen, die in der VSO in § 5 Abs. 5 und 6 geregelt werden, stellt sich in dieser Form in Bezug auf den Anspruch auf Aktenvorlage nicht, da bereits dem Abgeordneten selbst die Verschluss-sachen nicht „zugeleitet“, sondern vorgelegt wird. Auch für dieses Thema ist eine „sinngemäße“ Anwendung der VSO folglich schwierig.

²⁶³ Als Vergleich kann möglicherweise die sehr strenge Geheimhaltungspflicht gem. § 26 Abs. 2 Satz 3 BbgVerfSchG dienen, bei der der Verpflichtete nicht einmal über Verfahrensfragen etwas verlauten lassen darf, siehe BbgVerfG, Urt. vom 19. Juni 2003, Az. VfGBbg 98/02, Abschn. B. II. 2. a., m. w. N.

eigens in den Blick, enthält daher hierfür auch keine eigenen Maßgaben. Im Ergebnis dürfte es wiederum auf eine Abwägung hinauslaufen, die der Abgeordnete gewissenhaft vorzunehmen hat: Er müsste in einem Fall der Einstufung VS-VERTRAULICH dem Geheimhaltungsinteresse gegenüber der Verwertung von Informationen in seiner parlamentarischen Arbeit ein recht hohes Gewicht einräumen. Eine Unterrichtung der Presse über einzelne Inhalte dürfte z. B. ausscheiden.

Der Geheimhaltungsbedarf einer VS-GEHEIM eingestuften Akte dürfte schlussendlich so hoch sein, dass der Abgeordnete, abgesehen von der sehr allgemeinen Verlautbarung, dass er Akteneinsicht genommen hat, keine der erlangten Informationen in seiner individuellen parlamentarischen Arbeit verwenden darf. Eine Weitergabe der Informationen an andere Abgeordnete unter den Voraussetzungen des § 5 Abs. 4 VSO dürfte nur in Betracht kommen, wenn ein Ausschuss das Thema, dem die Aktenvorlage dient, ausdrücklich selbst unter den von der VSO vorgeschriebenen Geheimschutzanforderungen auf die Tagesordnung gesetzt hat. Angesichts eines solch hohen Schutzbedarfs von Informationen dürfte die hier diskutierte Möglichkeit einer Einstufung nach VSO als „milderes Mittel“ an ihre Grenzen stoßen. Eine Information, die so schutzbedürftig ist, dass der Abgeordnete sie noch erhalten, jedoch faktisch für seine individuelle parlamentarische Arbeit niemandem gegenüber verlauten lassen und unter keinem Gesichtspunkt verwerten darf, ist für ihn mit Blick auf die Aufgaben der parlamentarischen Kontrolle, die vom einzelnen Abgeordneten wahrgenommen werden können, nahezu wertlos.

Abgesehen davon fehlt der formal hergestellten umfassenden Verschwiegenheitspflicht auf der Grundlage der VSO ein wichtiges Element: Ein Verstoß gegen § 2 VSO zieht unabhängig von der Einstufung der konkreten Verschlussache, die vorgelegt werden soll, für den Abgeordneten nach der hier vertretenen Meinung keine strafrechtlichen Sanktionen nach sich. Denn für eine Strafbarkeit nach § 353b Abs. 1 Nr. 2 StGB bedarf es eines konkreten Geheimhaltungsbeschlusses eines Ausschusses, an dem es im Falle der Aktenvorlage an den einzelnen Abgeordneten aber fehlt. Eine wichtige Funktion der VSO, die darin enthaltenen Vorkehrungen jedenfalls im Grundsatz mit einer Sanktion zu verknüpfen und damit der Verschwiegenheitspflicht ein besonderes Gewicht zu verschaffen, entfällt dadurch. Die Landesregierung müsste in einem solchen Fall wohl auf die förmliche Verpflichtung zurückgreifen (siehe dazu sogleich unter III.1.c).

- cc) Zwischenergebnis zur Anwendung der VSO als milderer Mittel gegenüber über der Verweigerung der Aktenvorlage

Bei genauerer Betrachtung bietet die VSO nur wenige konkrete Orientierungspunkte, auf die im Zusammenhang mit einem Aktenvorlagebegehren zu „sensiblen“ Unterlagen zurückgegriffen werden könnte. Als Schwäche erweist sich zudem, dass sie ihrem Wortlaut nach nicht auf schutzwürdige private Informationen anzuwenden ist. Unter die privaten Geheimnisse fallen dabei nicht nur die personenbezogenen Daten (Art. 11 Abs. 1 LV), sondern auch die ebenfalls grundrechtlich geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater. Insbesondere liefert die VSO im Verhältnis zwischen Landesregierung und Abgeordnetem kaum Richtlinien für die konkreten jeweiligen Grenzen der Verwendung/Verwertung der erlangten Informationen in der parlamentarischen Arbeit des einzelnen Abgeordneten.

c) Förmliche Verpflichtung

Für die förmliche Verpflichtung enthält die Verschlusssachenordnung keine direkt oder sinngemäß anwendbaren Regelungen. § 5 Abs. 3 VSO empfiehlt zwar eine förmliche Verpflichtung des Abgeordneten, soweit eine geheimhaltungsbedürftige Unterlage mit einem hohen Schutzbedarf gerade nicht amtlich als geheimhaltungsbedürftig gekennzeichnet ist. Wie aber bereits das Landesverfassungsgericht in seiner Entscheidung aus dem Jahre 1996 formuliert, soll die Landesregierung als herausgebende Stelle eine sensible Akte amtlich einstufen, um die Anwendung der Verschlusssachenordnung zu ermöglichen.²⁶⁴

Unabhängig davon kann die Landesregierung die Aktenvorlage im Einzelfall davon abhängig machen, dass der Abgeordnete sich im Gegenzug in Kenntnis der Strafbarkeit einer Pflichtverletzung zur Geheimhaltung „förmlich verpflichtet“. Die Möglichkeit einer förmlichen Verpflichtung und die Rechtsgrundlage hierfür ergibt sich unmittelbar aus § 353b Abs. 2 Nr. 2 StGB.²⁶⁵ Verstößt der Abgeordnete in diesem Fall gegen die Geheimhaltungspflicht, kommt eine Strafbarkeit gemäß § 353b Abs. 2 Nr. 2 StGB in Betracht. Sollte sich der Abgeordnete zur förmlichen Verpflichtung bereit erklären, um die Information zu

²⁶⁴ BbgVerfG, Urt. vom 20. Juni 1996, Az. VfGBbg 3/96 („Investitionsprogramm“), Abschn. B. II. b.

²⁶⁵ Im Einzelnen bedarf hier vieles noch der Klärung. Das Verfahren der Verpflichtung dürfte sich sinngemäß nach § 1 des Gesetzes über die Verpflichtung nichtbeamteter Personen (Verpflichtungsgesetz) vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469, 547), zul. geänd. durch Gesetz vom 15. Aug. 1974 (BGBl. I S. 1942) richten; siehe allgemein zur Möglichkeit der förmlichen Verpflichtung auch *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 404 f.

erlangen, stellt sich aber wiederum die praktisch wichtige Frage, inwieweit er in diesem Fall die aus der Aktenvorlage erlangten Kenntnisse für seine parlamentarische Arbeit noch verwenden darf, mithin, was unter „Geheimhaltungspflicht“ zu verstehen ist. Er dürfte wohl – wenn überhaupt – von den erlangten Informationen nur noch in sehr allgemeiner oder indirekter Form Gebrauch machen können.²⁶⁶

d) Sonstige geeignete Maßnahmen

Als praktisch wichtige Beispiele für „sonstige geeignete Maßnahmen“ sind gerade für personenbezogene (Einzel-)Daten die Vorkehrungen des Anonymisierens und des Pseudonymisierens²⁶⁷ zu nennen. Soweit aus einer Akte in dieser Weise sensible Einzelinformationen entfernt werden können, setzt diese Methode bereits bei der Informationsweitergabe an. Sie bietet den Vorteil, dass sich die oben gestellte Frage nach den Grenzen der parlamentarischen Verwertung für den Abgeordneten nicht stellt, da der Abgeordnete von vornherein keine Kenntnis von sensiblen Informationen erhält, zugleich aber die Art und Weise der Vorenthaltung von Informationen relativ transparent ist. Freilich kann diese Methode im Extremfall auf eine faktische Verweigerung der Aktenvorlage hinauslaufen, weil aus dem zurückbleibenden Informationstorso keine für die parlamentarische Kontrolle verwendbaren Rückschlüsse mehr gezogen werden können. Das Verfassungsgericht bemerkt hierzu, dass der Abgeordnete diese Einschränkung hinzunehmen hat, soweit sie ausreichend und angemessen von der Landesregierung begründet wurde.²⁶⁸ Ungeachtet dessen dürften diese Vorkehrungen vor allen Dingen für personenbezogene Daten (wie z. B. Namen, Geburtsdaten, Adressen) geeignet sein, für betriebliche oder technische komplexe Informationen hingegen weniger. Zum Beispiel wäre ein Finanzbericht, in dem einzelne Posten und Aufstellungen geschwärzt sind, als Information nahezu wertlos.

²⁶⁶ Vgl. auch Ausführungen des Landesverfassungsgerichts zur Geheimhaltungspflicht nach § 26 Abs. 2 Satz 3 BbgVerfSchG: Hiernach dürfen die Mitglieder der parlamentarischen Kontrollkommission keine Einzelheiten verlauten lassen, auch solche zu reinen Verfahrensfragen nicht. Dies gilt auch gegenüber den Mitgliedern ihrer Fraktion und selbst gegenüber dem Fraktionsvorsitzenden. Zugleich dürfen die erlangten Informationen, etwa über vermeintliche oder wirkliche Pflichtverstöße, nicht zum Gegenstand parlamentarischer oder außerparlamentarischer Initiativen gemacht werden, VfGBbg. Urt. vom 19. Juni 2003, Az. VfGBbg 98/02, Abschn. B. II. a).

²⁶⁷ Siehe auch die Begriffsbestimmungen in § 3 Abs. 3 Nr. 1 und 2 Bbg DSG.

²⁶⁸ So ausdrücklich BbgVerfG, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. II. 3. b) bb).

e) Zusammenfassung

Die Zusammenfassung zu Frage 3 findet sich am Ende des Gutachtens (S. 94).

2. Die Verweigerung der Akteneinsicht

Es sind zuletzt im Einzelfall auch Umstände denkbar, unter denen die Landesregierung die Aktenvorlage vollständig verweigern kann. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben (Art. 56 Abs. 4 LV mit seinen Voraussetzungen) wurden bereits unter II.3.f) genauer dargestellt. Im Folgenden soll noch auf einige konkrete Gesichtspunkte eingegangen werden, die auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts die Landesregierung dazu berechtigen könnten, die Aktenvorlage vollständig zu verweigern.

a) Private Geheimnisse

Denkbar ist, dass sich ein Aktenvorlagebegehren auf **Daten aus dem innersten Bereich der privaten Lebensführung einer Person** bzw. auf „höchstpersönliche Daten“ bezieht. Dies könnte im Ergebnis der Abwägung des Einzelfalls einer Aktenvorlage vollständig entgegenstehen, soweit z. B. die Anonymisierung oder Pseudonymisierung dieser Daten hier keinen geeigneten Kompromiss herstellen kann.²⁶⁹ Abgesehen von der Sensibilität der Daten als solcher dürfte auch das durch den Abgeordneten vertretene parlamentarische Offenbarungsinteresse an solchen „höchstpersönlichen“ Daten, je nach Lage des Einzelfalls, nur im Ausnahmefall bzw. unter besonderen Umständen²⁷⁰ bestehen. So kann, wie schon oben dargestellt II.3.f)aa)(1)), ein Aktenvorlagebegehren je nach Lage der Umstände zurückgewiesen werden, soweit es dem Abgeordneten erkennbar nur um die Überprüfung eines Einzelfalls geht.

b) Staatsschutzgesichtspunkte

Für Akten des Verfassungsschutzes hat das Landesverfassungsgericht in einer Entscheidung aus dem Jahre 2004²⁷¹ gebilligt, dass einem Mitglied des Landtages, das nicht der Parlamentarischen Kontrollkommission (PKK) angehörte, die Vorlage unter dem Gesichts-

²⁶⁹ Siehe hierzu VfGBbg, Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 3. b) bb).

²⁷⁰ Solche besonderen Umstände hat das VfGBbg im Urt. vom 15. März 2007, Az. VfGBbg 42/06 („Trennungsgeld“), Abschn. B. II. 3. b) aa) für die Einsicht in Personalakten im Hinblick auf zu Unrecht gezahltes Trennungsgeld an herausgehobene Amtsträger aus Verwaltung und Justiz bejaht.

²⁷¹ Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04 („Verfassungsschutzakten“), Abschn. III.

punkt der **Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes** verweigert wurde. Als ausschlaggebend hierfür sah das Gericht an, dass andernfalls jedem Mitglied des Landtages das gleiche Recht zustünde; diese Vielzahl von Einsichtsberechtigten begründe bereits eine Gefahr für die Geheimhaltung, die im Rahmen der Abwägung stets zu Lasten eines Abgeordneten gehe, der nicht der PKK angehöre.²⁷² Daraus dürfte folgen, dass der einzelne Abgeordnete über Art. 56 Abs. 3 und 4 LV jedenfalls faktisch keine Einsicht in Akten des Verfassungsschutzes erlangen kann. Dies dürfte nur denjenigen Abgeordneten möglich sein, die zugleich Mitglieder der Kontrollkommission sind.

IV. Stellungnahme zu Frage 4 und 5: Recht auf Aktenvorlage bei Unternehmen in öffentlicher Hand

Im Folgenden soll untersucht werden, unter welchen Umständen namentlich ein Antrag eines Abgeordneten auf Vorlage von Unterlagen eines Unternehmens, das sich ganz oder anteilig im Landesbesitz befindet, auf der Grundlage von Art. 56 Abs. 4 LV eingeschränkt oder zurückgewiesen werden darf. Hierbei sollen einerseits die evtl. aus dem Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses und andererseits die aus dem Gesellschaftsrecht hervorgehenden Verschwiegenheitspflichten (Aktiengesetz, GmbHG) und ihr jeweiliger Einfluss auf die Aktenvorlage näher betrachtet werden.

Auf der Grundlage der schon bei der Stellungnahme zu Frage 1 und 2 (oben Abschnitt II.3.c)dd)) getroffenen Aussagen zum Verantwortungsbereich der Landesregierung ist zunächst festzustellen, wem gegenüber die Aktenvorlage verlangt werden kann, um daraus abzuleiten, welche unternehmensrechtlichen Verschwiegenheitspflichten sich evtl. in Gestalt einer Einschränkung oder gar Verweigerung der Aktenvorlage gegenüber dem Abgeordneten auswirken können.

1. Aktenvorlage beim landeseigenen Unternehmen selbst?

Da, wie oben gezeigt, die landeseigenen und die anteilig im Besitz des Landes stehenden Unternehmen nicht unmittelbar der Weisung der Landesregierung unterstehen und überdies rechtlich verselbständigt sind (oben Abschnitt II.3.c)dd)(2)), kann der Abgeordnete nicht unmittelbar beim Unternehmen selbst die Vorlage von Akten und Unterlagen (beispielsweise von kaufmännischen Büchern) verlangen.

²⁷² Urt. vom 9. Dez. 2004, Az. VfGBbg 6/04, („Verfassungsschutzakten“) Abschn. III. 3. a)

2. Aktenvorlagerecht bezüglich der beim Beteiligungsmanagement geführten Akten zu landeseigenen Unternehmen

Die Landesregierung verantwortet das so genannte Beteiligungsmanagement, für das das Ministerium der Finanzen zuständig ist.²⁷³ Die dort geführten Akten und Unterlagen über ein Unternehmen, dessen Eigentümer oder Mehrheits- bzw. Minderheitsanteilseigner das Land ist, unterliegen grundsätzlich dem Aktenvorlagerecht des Abgeordneten gem. Art. 56 Abs. 3 LV.²⁷⁴ Da sich das Aktenvorlagerecht nicht auf das Unternehmen als solches, sondern auf das für die Kontrolle des Unternehmens zuständige Ressort der Verwaltung (Beteiligungsmanagement), mithin auf Ausübung der jeweils bestehenden Gesellschafterrechte bezieht, kommt es für das Recht auf Aktenvorlage nicht darauf an, ob das Land alleiniger Gesellschafter, Mehrheitsgesellschafter oder Minderheitsgesellschafter ist.

Wie für sonstige Fälle der Aktenvorlage auch, können dem Recht des Abgeordneten allerdings Gründe des privaten oder öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV entgegenstehen. Auch hier gilt: Will die Landesregierung die Akteneinsicht verweigern oder einschränken, muss sie alle Belange des Für und Wider auf den Einzelfall bezogen sorgfältig gewichten und die von ihr vorgenommene Abwägung in ihrer Entscheidung darlegen (siehe oben Abschnitt II.3.f)aa)).

a) Entgegenstehende Interessen privater Dritter oder eines landeseigenen Unternehmens in privater Rechtsform?

aa) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater

In den Fällen, in denen ein öffentliches Unternehmen in Geschäftsbeziehungen mit privaten Unternehmen steht, könnten die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dieser Unternehmen einer Aktenvorlage bzw. einer uneingeschränkten Aktenvorlage entgegenstehen. Wie oben unter Abschnitt II.3.f)cc)(2) gezeigt, gehören die vom Grundrecht der Berufsfreiheit geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu den in Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV genannten privaten Interessen, die geeignet sind, die Einschränkung oder Verweigerung der Aktenvorlage zu begründen. Der Berliner Verfassungsgerichtshof hebt hierzu hervor, dass private Unternehmen, die in Geschäftsbeziehung mit der öffentlichen Hand treten,

²⁷³ CGKBbg (Fn. 143), Abschnitt III. 1.

²⁷⁴ Siehe dazu auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. vom 1. April 2014, Az. OVG 12 S 77.13, juris, Rn. 12.

zugleich gesteigerten Anforderungen an die Transparenz solcher Vorgänge und die Kontrolle derselben durch das hierzu berufene Parlament und seiner Abgeordneten ausgesetzt sind; sie können sich somit nicht von vornherein unter Berufung auf das Geschäftsgeheimnis einer Kontrolle entziehen.²⁷⁵ Es muss sich, wie der Gerichtshof ausführt, um besonders bedeutsame Geheimnisse handeln, die unbedingten Vorrang vor dem Akteneinsichtsrecht des Abgeordneten genießen. Abgesehen davon liegen nach herrschender Auffassung Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse nur vor, wenn es sich um wettbewerblich relevante Geheimnisse handelt, deren Bekanntwerden die Wettbewerbsposition des betroffenen Unternehmens nachhaltig beeinflussen würde.

bb) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines landeseigenen Unternehmens
(zu Frage 4)?

Noch nicht abschließend geklärt ist die Frage, ob die Landesregierung mit Blick auf öffentliche Unternehmen, die vollständig oder mehrheitlich von der öffentlichen Hand beherrscht werden, die Rechtsposition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses gegenüber einem Aktenvorlageverlangen des Abgeordneten zur Verweigerung oder Einschränkung dieses Verlangens (Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV) heranziehen kann.

Eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts zu dieser Thematik ist noch nicht ergangen. Im Übrigen befindet sich die Diskussion zu diesem Themenkomplex (parlamentarische Kontrolle der Unternehmen in öffentlicher Hand) stark im Fluss. Im Folgenden können daher nur einige Aspekte skizziert werden.

(1) Fehlende Grundrechtsträgerschaft öffentlicher Unternehmen

Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist, wie oben ausgeführt, Bestandteil des Schutzbereichs der grundrechtlich verbürgten Berufsfreiheit. Grundrechte können grundsätzlich nur Private (natürliche Personen und juristischen Personen des Privatrechts im Rahmen des Art. 19 Abs. 3 GG) gegenüber dem Staat in Anspruch nehmen. Der Staat und seine Aufgabenträger selbst sind hingegen nicht Grundrechtsberechtigte, sondern Grundrechtsverpflichtete. Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts kann daher eine juristische Person des Privatrechts, die im Eigentum der öffentlichen Hand steht oder von ihr beherrscht wird, materielle Grundrechte, wie z. B. die Berufsfreiheit, nicht für sich

²⁷⁵ BerlVerfGH, Urt. vom 14. Juli 2010, Az. 57/08, juris, Rn. 104

in Anspruch nehmen, soweit sie eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt.²⁷⁶ Überträgt man diesen Grundsatz konsequent auf den Verweigerungsgrund „Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“, folgt daraus, dass die Vorlage von Akten, die sensible Informationen eines öffentlichen Unternehmens enthalten, nicht mit dem Hinweis auf den notwendigen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verweigert werden kann.²⁷⁷ Denn diese Grundrechtsposition steht dem ganz oder teilweise landeseigenen Unternehmen in privater Rechtsform nicht zu.

(2) Einfachgesetzlicher Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

Einen einfachgesetzlichen Schutz – unabhängig von den Eigentumsverhältnissen am jeweiligen Unternehmen oder seiner Organisationsform – genießt das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis z. B. auf der Grundlage einiger Vorschriften des Bundesrechts (ohne jeden Anspruch auf Vollständigkeit: § 9 Abs. 1 Satz 1 Kreditwesengesetz²⁷⁸, § 35 Abs. 4 SGB I i.V. m. § 67 Abs. 1 Satz 2 SGB X [Sozialgeheimnis], § 27 Abs. 3 Satz 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz [Emissionserklärung], §§ 394, 395 Aktiengesetz für die Berichtspflicht der Aufsichtsratsmitglieder gegenüber der Gebietskörperschaft). Es steht dem Bundesgesetzgeber frei, den Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses auch solchen Unternehmen (öffentlichen Unternehmen) zu gewähren, die sich nicht auf die dahinter stehende grundrechtliche Rechtsposition berufen können.²⁷⁹ Sollte ein Aktenvorlagebegehren in einem dieser rechtlichen Zusammenhänge gestellt werden, wäre zu prüfen, inwieweit eine solche durch das einfache Bundesrecht gewährte Rechtsposition im konkreten Fall einen entgegenstehenden Belang darstellt und wie dieser in Abwägung mit dem landesverfassungsrechtlichen Aktenvorlageanspruch des Abgeordneten in einen schonenden Ausgleich gebracht werden kann (siehe zum Prüfprogramm bei entgegenstehendem Bundesrecht bereits Abschnitt II.3.f)ee)).

²⁷⁶ BVerfG, Kammerbeschluss vom 16. Mai 1989, Az. 1 BvR 705/88, juris, Rn. 3; BVerfG, Kammerbeschluss vom 18. Mai 2009, Az. 1 BvR 1731/05, Rn. 17.

²⁷⁷ Zustimmend *Polenz*, Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der öffentlichen Hand, DÖV 2010, 350 (357); siehe auch VG Neustadt (Weinstraße), Urt. 7. April 2014, Az. 4 K 726/13.NW, juris, Rn. 33 ff. zu einem formal in privater Rechtsform auftretenden Unternehmen der Daseinsvorsorge, das sich gegenüber einem Antrag auf Akteneinsicht nicht auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen (hier: § 11 Satz 2 LIFG) berufen kann, unter ausführlicher Auseinandersetzung mit Rechtsprechung und Literatur.

²⁷⁸ Gesetz über das Kreditwesengesetz (Kreditwesengesetz – KWG) i. d. F. der Bek. vom 9. Sept. 1998 (BGBl. I S. 2776), zul. geänd. durch Gesetz vom 28. Aug. 2013 (BGBl. I S. 3395).

²⁷⁹ OVG Münster, Urt. vom 19. März 2013, Az. 8 A 1172/11, juris, Rn. 119.-124.

Der Schutz des Betrieb- und Geschäftsgeheimnisses auch für öffentliche Unternehmen bleibt allerdings von vornherein auf diese speziell geregelten Zusammenhänge beschränkt.

(3) Fachgerichtliche Rechtsprechung zu Auskunfts- und Informationsansprüchen und ihre Übertragbarkeit auf das Aktenvorlagerecht?

Im Zusammenhang mit den landespresserechtlichen Auskunftsansprüchen²⁸⁰ oder den Informationsfreiheitsansprüchen²⁸¹ gestehen die Fachgerichte teilweise den auskunfts- oder vorlageverpflichteten Behörden bzw. den öffentlichen Stellen und damit auch den öffentlichen Unternehmen im Grundsatz zu, die Verweigerung der Information über landeseigene Unternehmen mit dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu rechtfertigen.²⁸² Hierüber ein vollständiges Bild zu geben, ist schon deshalb schwierig, weil die landesrechtlichen Bestimmungen zur Informationsfreiheit gerade in diesem Punkt in wichtigen Details voneinander abweichen. Dennoch wird man den dieser Rechtsprechung zugrundeliegenden Rechtsgedanken so zusammenfassen können, dass jedenfalls für diejenigen öffentlichen Unternehmen, die am wirtschaftlichen Verkehr teilnehmen, der Schutzbedarf für ihre Unternehmensgeheimnisse mit denjenigen privater Unternehmen zu vergleichen ist.

(4) Zwischenstand

Welche Aussagen können anhand der obigen Feststellungen für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Zusammenhang mit Aktenvorlagebegehren getroffen werden? Wie schon einleitend erwähnt, steht eine verfassungsgerichtliche Entscheidung hierzu noch aus. Die grundrechtliche Verankerung dieser Rechtsposition ist indes so deutlich, dass eine Übertragung auf öffentliche Unternehmen, auch wenn sie privatrechtlich organisiert sind, ausscheiden dürfte. Es ist m. E. nicht zu begründen, warum einzelne Aufgabenträger des Staates gerade gegen das Parlament und seine Kontrollbedürfnisse mit einer grundrechtlich fundierten Rechtsposition abgeschirmt werden müssen.

²⁸⁰ Siehe die Nachweise oben bei Fn. 74.

²⁸¹ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urt. vom 2. Okt. 2007, Az. OVG 12 B 11.07, juris, Rn. 24 zu § 7 Satz 1 IFG Bln für am privaten Wirtschaftsverkehr teilnehmende Behörden; OVG NRW, Urt. vom 19. März 2013, Az. 8 A 1172/11, juris, Rn. 120 ff. zu § 6 Satz 2 IFG Bund.

²⁸² Für die landeseigenen, kommunalen bzw. vom Land oder einer Kommune beherrschten Unternehmen in einer der Rechtsformen des Privatrechts besteht bereits gem. § 2 Abs. 1 Satz 1 IFG eine sog. Bereichsausnahme.

Selbst wenn man dies anders sieht – sei es, weil Bundesrecht in einer besonderen Konstellation den Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses gebietet, sei es, weil man den Schutzbedarf des öffentlichen Unternehmens für vergleichbar hält – ist der spezifisch wettbewerbliche Aspekt dieser Rechtsposition hervorzuheben. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eines öffentlichen Unternehmens sind nur dann schützenswert, wenn das Unternehmen unter Wettbewerbsbedingungen am privaten Wirtschaftsverkehr teilnimmt. Soweit ein landeseigenes Unternehmen eine öffentliche Aufgabe als Monopolist bzw. nicht im Wettbewerb mit anderen privaten Anbietern erfüllt, dürfte auch unter den oben getroffenen Annahmen eine Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse regelmäßig nicht in Betracht kommen. Denn allgemeine, nicht wettbewerbsbezogene Interessen unterfallen nicht dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

Im Hintergrund steht zudem folgender haushaltsrechtliche Gesichtspunkt: Eine spezifisch erwerbswirtschaftliche und damit wettbewerbliche Ausrichtung eines landeseigenen Unternehmens dürfte insbesondere auf der Grundlage der Landeshaushaltsordnung, wenn überhaupt, nur unter speziellen Bedingungen Geschäftsgegenstand einer landeseigenen GmbH sein. § 65 Abs. 1 Nr. 1 LHO schreibt nämlich vor, dass das Land ein Unternehmen in privater Rechtsform nur gründen oder sich an einem solchen beteiligen darf, wenn hierfür ein „wichtiges Interesse“ des Landes vorliegt und sich der vom Land angestrebte Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Diese Voraussetzung dürfte regelmäßig nur dann vorliegen, wenn das Land entweder eine öffentliche Aufgabe übernehmen will bzw. einen bestimmten Gegenstand zur öffentlichen Aufgabe macht, weil sich kein Privatunternehmer findet, der diese Aufgabe erfüllt, oder weil das Land aus Praktikabilitäts Gesichtspunkten (Tarifrecht, Haushaltsrecht) eine privatrechtliche Organisationsform für die Aufgabenerfüllung vorzieht, die es auch in anderer Rechtsform wahrnehmen könnte. Dies hat zur Folge, dass die Geschäftsgegenstände der landeseigenen Unternehmen sich überwiegend auf Bereiche beziehen, in denen kein Wettbewerb mit privaten Unternehmen besteht.²⁸³ Selbst wenn man also entgegen der hier vertretenen Meinung annimmt, dass sich auch öffentliche Unternehmen auf den Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses berufen könnten, bleibt Folgendes zu beachten: Eine Verwei-

²⁸³ Siehe Beteiligungsbericht 2013 (Fn. 170), Teil 1 Kap. 1.0 Einleitung: „Beteiligungen an Unternehmen sind für das Land ein Mittel, öffentliche Aufgaben in rechtlich selbständiger Organisationsform flexibel und effizient zu erfüllen. Die Schwerpunkte der öffentlichen Aufgaben, die Brandenburg mit seinen Beteiligungen verfolgt, liegen im Ausbau der Infrastruktur des Landes, insbesondere in den Bereichen Wirtschafts-, Arbeits-, Forschungs- und Technologieförderung, Verkehr sowie Kultur.“

gerung oder Einschränkung der Aktenvorlage mit Verweis auf bestehende Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse genügt nur dann den Anforderungen des Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV, wenn in der Begründung konkret dargelegt wird, welche – spezifisch wettbewerbliche – Position des Unternehmens durch die gewünschte Aktenvorlage gefährdet sein könnte. Der Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses dürfte aufgrund der Besonderheiten öffentlicher Unternehmen nur in einem Teil der Fälle, in denen es um sensible Unternehmensinformationen geht, einen tragfähigen Einschränkungs- oder Verweigerungsgrund darstellen.

cc) Bundesrechtlich angeordnete Verschwiegenheitspflichten im Unternehmensrecht der GmbH als Begründung einer Verweigerung der Aktenvorlage (zu Frage 5)?

Einen wichtigen Anknüpfungspunkt für ein Geheimhaltungsbedürfnis bei der Aktenvorlage dürfte die so genannte Treuepflicht innerhalb der Gesellschaft bilden, die das Verhältnis der GmbH zu ihren Organen (Geschäftsführer, Aufsichtsrat, Gesellschafter) prägt. Sie findet an verschiedenen Stellen ihren konkreten gesetzlichen Ausdruck. Diese bundesrechtlich bestehende Treuepflicht dürfte auch im Rahmen der Abwägung zwischen dem Offenbarungsinteresse des Abgeordneten und den entgegenstehenden Geheimhaltungsinteressen zu berücksichtigen sein, freilich unter der schon unter Abschnitt II.3.f)ee) erläuterten Maßgabe des schonenden Ausgleichs zwischen dem Staatsorganisationsrecht des Landes und dem Bundesrecht.

Für das Thema „Aktenvorlagerecht“ ist (1) die dem Aufsichtsrat und seinen Mitglieder obliegende Treuepflicht und (2) die dem Gesellschafter (Land Brandenburg) obliegende Treuepflicht von Bedeutung. Aus den Treuepflichten ergeben sich bestimmte Verschwiegenheitspflichten mit Auswirkungen auf die Weitergabe von Informationen.

(1) Verschwiegenheitspflicht im Zusammenhang mit Berichten und Unterlagen eines Mitgliedes des Aufsichtsrates (§§ 394, 395 AktG)

Viel diskutiert wird seit längerer Zeit, ob, inwieweit und an wen die vom Land entsandten Mitglieder in den Aufsichtsrat einer landeseigenen GmbH berechtigt sind, vertrauliche Informationen und Unterlagen weiterzugeben (zu berichten). Die besondere Bedeutung des Aufsichtsrats als Kontrollorgan eines öffentlichen Unternehmens und in einigen besonde-

ren Fällen die „Prominenz“²⁸⁴ der entsandten Mitglieder fokussiert das Informationsverlangen des Parlaments und seiner Mitglieder auf dessen Beratungen und die hierzu existierenden Unterlagen.

Es ist zunächst davon auszugehen, dass die Mitglieder des Aufsichtsrats einer GmbH des Landes Brandenburg zur Berichterstattung gegenüber dem Land verpflichtet sind.²⁸⁵ Daraus schließt sich die Frage an, welche Personen und Gremien Adressaten dieser Berichte innerhalb der Gebietskörperschaft „Land Brandenburg“ mit ihren Organen und Untergliederungen sein können.²⁸⁶ Zum Teil wird hierzu die Auffassung vertreten, dass das Parlament, seine Teilorgane (Ausschüsse) und/oder seine Mitglieder von vornherein nicht als Berichtsempfänger der berichtspflichtigen Aufsichtsratsmitglieder in Betracht kommen, da die Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder trotz der hierzu für die öffentliche Hand geltenden Sonderbestimmungen (§§ 394, 395 AktG in entsprechender Anwendung für den Aufsichtsrat der GmbH)²⁸⁷ für öffentliche Unternehmen nur eine Berichterstattung an das Beteiligungsmanagement erlaube.²⁸⁸

Demgegenüber wird wohl mehrheitlich die Auffassung vertreten, dass Empfänger dieser Berichte innerhalb der Gebietskörperschaft allgemein nur derjenige sein darf, der einerseits mit der „Prüfung“ der Tätigkeit der Gebietskörperschaft als Anteilseignerin betraut ist und andererseits Gewähr dafür bietet, dass er die sich auf ihn erstreckende Verschwiegenheitspflicht gem. § 395 AktG beachtet. Das heißt, die Vertraulichkeit der Berichterstat-

²⁸⁴ Siehe zu Mitgliedern der Landesregierung als Mitglieder in Aufsichtsräten landeseigener Unternehmen auch das Gutachten des PBD vom 30. Sept. 2013 (Bearb. *Platter*), Die Überwachungstätigkeit von Aufsichtsräten der landeseigenen GmbHs: Maßstäbe – Instrumente – fachliche Qualifikationen, S. 28 f.

²⁸⁵ So die Feststellungen im CGKBbg unter Nr. 5 (S. 34 f.), wobei auf die in der Literatur umstrittene Frage, ob diese Berichtspflicht gesetzlich bestimmt sein muss oder ob eine vertraglich niedergelegte Berichtspflicht genügt, nicht näher eingegangen wird; siehe zur erwähnten Frage zusammenfassend *Land/Hallermayer*, Weitergabe von vertraulichen Informationen durch Mitglieder des Aufsichtsrats, Die Aktiengesellschaft 2011, S. 114 (114 f.)

²⁸⁶ *Land/Hallermayer*, aaO. (Fn. 285), S. 114 (118).

²⁸⁷ Im Rahmen dieses Gutachtens wird davon ausgegangen, dass sowohl der fakultative Aufsichtsrat als auch der obligatorische Aufsichtsrat nach den Vorschriften des DrittelbG zur Verschwiegenheit verpflichtet ist, obwohl für den fakultativen Aufsichtsrat rechtlich die Möglichkeit besteht, in der Satzung etwas anderes zu bestimmen (siehe zur Abweichungsbefugnis durch Satzung *Lutter*, aaO. [Fn. 185], § 52, Rn. 26); zur Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsräte landeseigener GmbHs, CGKBbg, Abschnitt 3.8.

²⁸⁸ So beispielsweise *Wilting*, Weitergabe von vertraulichen Informationen im Rahmen der §§ 394, 395 AktG, Die Aktiengesellschaft 2102, S. 529 (535 f.); ähnlich wohl auch *Banspach/Nowak*, Der Aufsichtsrat der GmbH, Der Konzern 2008, S. 195 (200 f.).

tung muss nach h. M. hinlänglich gesichert sein.²⁸⁹ Daraus folgt, dass eine Berichterstattung an das Gesamtparlament nicht möglich ist, da hier die Verschwiegenheit aufgrund des großen Personenkreises nicht hinreichend gewährleistet werden kann. Indes käme eine Berichterstattung gegenüber einem Fachausschuss wie dem Haushaltsausschuss oder einem vergleichbaren Ausschuss als „prüfendem Ausschuss“ in Betracht, sofern dieser in einer Weise tagt, die die Verschwiegenheit nach den Vorgaben des § 395 AktG gewährleistet (z. B. in nichtöffentlicher Sitzung und/oder unter Festlegung sonstiger Vorkehrungen zum Geheimschutz entsprechend der Geschäftsordnung).²⁹⁰

Diese allgemeinen Überlegungen zur parlamentarischen Kontrolle öffentlicher Unternehmen in Gestalt einer Berichterstattung der Mitglieder des Aufsichtsrats muss im Folgenden auf das Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV angemessen übertragen werden.

Hierfür ist zu fragen, ob der einzelne Abgeordnete in gleicher Weise wie das Mitglied eines Fachausschusses (z. B. Haushaltsausschuss, Haushaltskontrollausschuss) als Prüfperson gelten kann. Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass der einzelne Abgeordnete, abgesehen von seinem Mandat, keinen spezifischen Prüfauftrag für das öffentliche Unternehmen hat.²⁹¹ Legt man dennoch den Grundgedanken der bisherigen Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts zur möglichst weitgehenden Stärkung dieses Rechts auch hier in der Tendenz zugrunde, gelangt man zu dem Ergebnis, dass auch der einzelne Abgeordnete als Prüfperson in Betracht kommt. Mit der Einbeziehung in den Kreis der Prüfpersonen gem. § 395 Abs. 1 AktG ist jedoch zugleich verbunden, dass der Abgeordnete der in § 395 Abs. 1 AktG bundesrechtlich niedergelegten Verschwiegenheitspflicht unterliegt. Selbst wenn man grundsätzlich dem Aktenvorlagerecht gegenüber der bundesrechtlich angeord-

²⁸⁹ Siehe für diese Auffassung z. B. *Hüffer*, Aktiengesetz – Kommentar, 10. Aufl. 2012, § 394 Rn.43; ausführlich zu dieser Frage *Land/Hallermayer*, aaO. (Fn. 285), S. 114 (120).

²⁹⁰ So z. B. *Thode*, Parlamentskontrolle und Geheimnisschutz bei öffentlichen Unternehmen, Die Aktiengesellschaft 1997, S. 547 (550); *Land/Hallermayer*, aaO. (Fn. 285), 119.

Hier ergibt sich ein spezifischer Unterschied zwischen dem allgemeinen Anspruch auf Akteneinsicht und den parlamentarischen Kontrollrechten: Die Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsräte (§ 116 AktG) wirkt mithin gegenüber dem Akteneinsichtsrechten auf der Grundlage von § 3 Abs. 4 IFG Bund (siehe dazu VG Berlin, Urt. vom 13. Nov. 2013, Az. 2 K 293.12) und § 17 Abs. 3 IFG Bln (VG Berlin, Urt. vom 13. Nov. 2013, Az. 2 K 41.13) nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Berlin im Sinne einer Geheimhaltungsbestimmung. Hingegen erlaubt es § 395 Abs. 1 AktG bei entsprechender Auslegung, dass zumindest gegenüber einem parlamentarischen Ausschuss oder einem Abgeordneten mit „prüfender Funktion“ berichtet wird.

²⁹¹ Anders z. B. der Landesrechnungshof, der die Betätigung des Landes bei Unternehmen des privaten Rechts gem. § 92 Abs. 1 LHO prüft und hierüber gem. § 97 LHO (Jahresbericht) und § 88 Abs. 2 LHO (Sonderbericht) berichtet.

neten Verschwiegenheitspflicht der Aufsichtsratsmitglieder den Vorrang bei der Abwägung der Interessen gem. Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV einräumt, dürfte dem Abgeordneten die Verwertung der Kenntnisse, die er aus der Vorlage von Unterlagen des Aufsichtsrats erlangt, nur sehr begrenzt erlaubt sein.

Verabreden sich mehrere Abgeordnete zu einem koordinierten Vorgehen (zeitgleiche Akteneinsicht), wäre zudem zu fragen, ob und inwieweit sie die gewonnenen Erkenntnisse im Rahmen ihrer parlamentarischen Arbeit untereinander austauschen dürften und ob hierfür bestimmte Geheimschutzvorkehrungen notwendig werden könnten.

(2) Sonstige gesellschaftsrechtliche Verschwiegenheitspflichten

Bisher weniger im Fokus der wissenschaftlichen Diskussion standen die sonstigen Verschwiegenheitspflichten als Ausfluss der Treuepflicht des Gesellschafters gegenüber der Gesellschaft.

Eine besondere Verschwiegenheitspflicht des Gesellschafters knüpft beispielsweise an das bereits erwähnte umfassende Informationsrecht des Gesellschafters gem. § 51a GmbHG an. Dieses Informationsrecht ist, vom Sonderfall des § 51a Abs. 2 GmbHG abgesehen, prinzipiell unbeschränkt und findet seine Grenzen erst in einer zweckwidrigen Wahrnehmung. Kehrseite dieses umfassenden und sehr weitreichenden Rechts ist als Ausfluss der gesellschaftsrechtlichen Treuepflicht eine verstärkte Verschwiegenheitspflicht des Gesellschafters. Die Weitergabe von Informationen zu gesellschaftsfremden Zwecken oder an gesellschaftsfremde Dritte ist grundsätzlich pflichtwidrig. Dies gilt nach Auffassung des Bundesgerichtshofs ohne Rücksicht auf ihren Inhalt und die Zwecke, die mit der Verbreitung der Kenntnisse verfolgt werden.²⁹²

Soweit daher beim Beteiligungsmanagement Informationen (insbesondere Unterlagen) vorhanden sind, die über das Informationsrecht gem. § 51a GmbHG von der Gesellschaft eingefordert wurden, würde sich zunächst die Frage stellen, inwieweit die Weitergabe dieser Informationen in Form der Aktenvorlage eine Weitergabe zu gesellschaftsfremden Zwecken an gesellschaftsfremde Dritte ist. Angesichts der hohen Bedeutung des Aktenvorlagerechts gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV als Kontrollrecht des Parlaments und im Lich-

²⁹² BGH, Urt. vom 11. Nov. 2002, Az. II ZR 125/02, juris, Rn. 17; BGH, Beschl. vom 29. April 2013, Az. VII ZB 14/12, juris, Rn. 12; siehe auch *Lutter*, aaO. (Fn. 185), § 51a Rn. 24.

te seiner Haushaltsverantwortung dürfte eine Weitergabe dieser Informationen an sich zulässig sein. Lässt sich der Abgeordnete über § 51a GmbHG eingeforderte Unterlagen aus dem Beteiligungsmanagement vorlegen, ist er als Mitglied des Parlaments ebenfalls kein „gesellschaftsfremder Dritter“. Damit korrespondiert jedoch, dass der Abgeordnete für diese Unterlagen den Pflichten des § 51a GmbHG genügen muss. Er wäre also zur Verschwiegenheit zu verpflichtet.

Die allgemeine gesellschaftsrechtliche Treuepflicht verpflichtet die Gesellschafter im Rahmen einer Förder- und Loyalitätspflicht die Interessen der Gesellschaft zu wahren, sie insbesondere nicht durch gesellschaftsschädliches Verhalten zu beeinträchtigen. Ihre besondere Bedeutung gewinnt sie im Verhältnis der Gesellschafter untereinander (mehrere Gesellschafter). Auf sie dürfte es also insbesondere dann ankommen, wenn das Land Brandenburg nicht der einzige Gesellschafter²⁹³ oder gar nur Minderheitsgesellschafter²⁹⁴ ist. Die allgemeine Treuepflicht erfordert ein redliches und loyales Verhalten, denn jeder Gesellschafter hat an der Verfolgung des in der Satzung niedergelegten Zwecks der Gesellschaft teil.²⁹⁵ So darf der einzelne Gesellschafter die GmbH Dritten gegenüber nicht diskreditieren.²⁹⁶ Daraus dürfte unter anderem abzuleiten sein, dass der Gesellschafter über bestimmte Vorgänge in der Gesellschaft Dritten, d. h. der Öffentlichkeit gegenüber Stillschweigen zu bewahren hat. Sofern der Abgeordnete als Mitglied eines Verfassungsorgans des Landes in dessen Rolle als Gesellschafter einer GmbH Zugang zu firmeninternen Informationen erhält, dürften diese Loyalitätspflichten auch für ihn gelten.

(3) Zwischenergebnis

Festzuhalten bleibt Folgendes: Nimmt der Abgeordnete über die Möglichkeit der parlamentarischen Kontrolle von Interna des öffentlichen Unternehmens Kenntnis, wird er zu einem gewissen Teil auch in den Pflichtenkreis des Gesellschafters (insbesondere die Verschwiegenheitspflicht) mit einbezogen. Er steht dem Unternehmen nicht wie ein „Dritter“ gegenüber. Das unterscheidet ihn z. B. vom auskunftersuchenden Journalisten und des-

²⁹³ Zum Treueverhältnis zwischen Mehrheitsgesellschafter und Minderheitsgesellschafter OLG Stuttgart, Urt. vom 8. Okt. 1999, Az. 20 U 59/99, juris, Rn. 111.

²⁹⁴ Siehe hierzu auch *Lutter*, aaO. (Fn. 185), § 14 Rn. 21.

²⁹⁵ OLG Nürnberg, Urt. vom 29. März 2000, Az. 12 U 33/00, juris, Rn. 34.

²⁹⁶ *Lutter*, aaO. (Fn. 185), § 14 Rn. 14.

sen Auskunftsanspruch gegenüber dem öffentlichen Unternehmen (vgl. oben Abschnitt II.1.e)bb)(2)).

b) Entgegenstehende öffentliche Interessen?

Da öffentliche Unternehmen in einer Rechtsform des Privatrechts (GmbH) überwiegend gegründet werden, um eine öffentliche Aufgabe zu erfüllen, und zugleich für ihre Gründung öffentliche Gelder als Kapital eingesetzt werden, liegt es eigentlich auf der Hand, dass ihre wirtschaftliche Prosperität ebenfalls im öffentlichen Interesse des Landes liegt. Dieses öffentliche Interesse kann nach hiesiger Auffassung als Begründung für eine nur eingeschränkte oder gegebenenfalls vollständig verweigerte Aktenvorlage angeführt werden. In Rechtsprechung und Literatur zu Art. 56 Abs. 4 LV findet sich allerdings noch keine entsprechende Argumentation. Anknüpfungspunkt für die hier vertretene Ansicht könnten die verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine geordnete Haushaltswirtschaft sein, für die die Landesregierung und der Landtag gemeinsam die Verantwortung tragen (Art. 101 LV).

aa) Fiskalische Interessen?

Es stellt sich die Frage, wie die Interessen eines landeseigenen Unternehmens unter den Tatbestand des öffentlichen Interesses gefasst werden könnten. Den allgemeinen Anknüpfungspunkt bilden die finanziellen Interessen des Landes. Eine konkretere Ausformung hat dieses, dem „öffentlichen Interesse“ zugeordnete finanzielle Interesse bereits im Zusammenhang mit den gesetzlichen Informationsfreiheitsansprüchen der Bürger in den Informationsfreiheitsgesetzen des Bundes und einiger Länder erfahren. Hier wurde teilweise ein tatbestandliches Pendant zu den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für die wirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand formuliert, und zwar in der Form des „fiskalischen Interesses“. Das Schutzgut des so genannten fiskalischen Interesses hat zum Teil Eingang in den Katalog der anspruchseinschränkenden Tatbestände gefunden (siehe z. B. § 3 Nr. 6, 1. Alt. IFG Bund, § 9 Abs. 1 Nr. 6 LIFG RhPf²⁹⁷, § 7 Abs. 1 Nr. 7 ThürIFG²⁹⁸).

²⁹⁷ Landesgesetz über die Freiheit des Zugangs zur Information (Landesinformationsfreiheitsgesetz – LIFG vom 26. Nov. 2008 (GVBl. S. 296), zul. geänd. durch Gesetz vom 20. Dez. 2011 (GVBl. S. 427).

²⁹⁸ Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG) vom 14. Dez. 2012 (GVBl. 2012, S. 464), zul. geänd. durch Gesetz vom 13. März 2013 (GVBl. S. 92, 94), siehe dazu auch GesEntwLReg, Thüringer Informationsfreiheitsgesetz (ThürIFG), LT-Drs. 5/4986, Begründung S. 26 f.: „Die Regelung sichert die Gleichbehandlung der öffentlichen Stellen im Vergleich zu Privaten bei fiskalischem Tätigwerden. Da dieser Bereich durch die Gleichstellung der öffentlichen Stellen [hier: auch Träger öffentlicher Aufgaben in pri-

Das „fiskalische Interesse“ (im Zusammenhang mit Informationsfreiheitsansprüchen) kann dann betroffen sein, wenn der Staat wie ein privater Dritter als Marktteilnehmer am Wirtschaftsleben und am Privatrechtsverkehr teilnimmt. Im Wirtschaftsleben befindet sich der Staat, wenn er am Markt wie ein Privater mit der Absicht der Gewinnerzielung auftritt. Dafür ist es nicht zwingend notwendig, dass er auch als Wettbewerber auftritt.²⁹⁹ Es genügt eine Teilnahme am Markt als Anbieter oder Nachfrager im privaten Rechtsverkehr. Fiskalische Interessen können z. B. im Bereich der Liegenschaftsverwaltung (Veräußerung von Grundstücken) und bei Finanzierungsgeschäften von Belang sein.³⁰⁰ Während der Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Privaten vor der Ausspähung dieser Geheimnisse im Wettbewerb schützt, soll der Schutz der fiskalischen Interessen haushaltsrechtlichen Grundsätzen zur Durchsetzung verhelfen.³⁰¹ Denn auch wenn der Staat im Bereich des fiskalischen Handelns nicht exakt wie ein Privater geschützt werden muss, hat er doch ein erhebliches Interesse daran, die durch sein fiskalisches Handeln erzielten oder zu erzielenden Einnahmen zu schützen und finanzielle Nachteile für den Landeshaushalt zu vermeiden, insbesondere solche, die durch eine Ausforschung durch andere Marktteilnehmer entstehen können.³⁰²

Der für den Bereich der Informationsfreiheit entwickelte Verweigerungsgrund des fiskalischen Interesses kann nicht „eins zu eins“ auf das Aktenvorlagerecht des Abgeordneten übertragen werden. Dafür unterscheiden sich diese beiden Informationsrechte von ihrer Grundlage her zu stark. Der zugrundeliegende Gedanke dürfte jedoch auch für das Aktenvorlagerecht Geltung beanspruchen: Eine landeseigene GmbH muss wegen der von ihr im öffentlichen Interesse zu leistenden öffentlichen Aufgabe einen gewissen Schutz vor dem Bekanntwerden ihrer Geschäftsinterna genießen. Dies gilt insbesondere dann, wenn das Bekanntwerden z. B. von Verhandlungsstrategien und Vertragsverhandlungen mit anderen Marktteilnehmern, von Unterlagen zu Auftragsvergaben, von Kalkulationsunterlagen, von Unterlagen zu Finanzierungsmodellen oder von Entwicklungs- und Projektstrategien zu

vatrechtlicher Organisationsform] als Marktteilnehmer am Privatrechtsverkehr und im Wirtschaftsleben gekennzeichnet ist, sind ihre wirtschaftlichen Informationen gleichermaßen schutzbedürftig.“

²⁹⁹ Siehe Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Bundestag „Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz – IFG)“, BT-Drs. 15/4493, Begr. S. 11

³⁰⁰ Siehe dazu *Rossi*, Informationsfreiheitsgesetz – Handkommentar, 2006, § 3 Rn. 58.

³⁰¹ *Rossi*, aaO. (Fn. 300), § 3 Rn. 56.

³⁰² In diesem Sinne *Rossi*, aaO. (Fn. 301), § 3 Rn. 56.

einer finanziellen Schädigung der Gesellschaft und damit auch zu Nachteilen für den Landeshaushalt führen können. Freilich dürfte das fiskalische Interesse nicht schlicht als öffentlich-rechtliches Spiegelbild des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses verstanden werden. Im Unterschied zum Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses, bei dem es um den unternehmerischen Erfolg im Wettbewerb geht, müsste bei einem entsprechend formulierten Schutzgut des fiskalischen Interesses bei der Abwägung zusätzlich mit einbezogen werden, dass für das landeseigene Unternehmen typischerweise die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe mit Mittelpunkt steht und der unternehmerische Gewinn nur Mittel zum Zweck ist. So dürften zum Beispiel Aktenvorlagebegehren zur Art und Weise oder zur Qualität der Aufgabenerfüllung wohl nicht ohne Weiteres mit dem Hinweis auf schützenswerte Unternehmensinterna eingeschränkt oder abgelehnt werden, denn diese Themen gehören zu den Kernthemen der parlamentarischen Kontrolle.

Wie zu Beginn dieses Abschnitts schon erwähnt, wurde der Gesichtspunkt des fiskalischen Interesses bisher in der Rechtsprechung noch nicht weiter vertieft und – soweit bekannt – auch in der Staatspraxis noch nicht als Rechtfertigungsgrund für die Einschränkung oder die Verweigerung der Akteneinsicht herangezogen. Sofern die Landesregierung allerdings hinreichend konkret begründen würde, inwiefern die fiskalischen Interessen des Landes durch eine Weitergabe bestimmter Informationen gefährdet wären, könnte dies im Einzelfall eine Einschränkung der Aktenvorlage, beispielsweise in der Form einer daran geknüpften, mehr oder weniger umfangreichen Verschwiegenheitspflicht, oder ausnahmsweise eine Verweigerung der Aktenvorlage rechtfertigen. Der Abgeordnete, der von Unternehmensinterna Kenntnis nimmt, ist über die Haushaltsverantwortung in den Pflichtenkreis des Landes als Gesellschafter des Unternehmens einbezogen.

bb) Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

Sollen grundlegende Entscheidungen zur Gesellschaft, z. B. Grundsatzentscheidungen in der Gesellschafterversammlung, vorbereitet werden, scheint es aus hiesiger Sicht auch nicht ausgeschlossen, dass die Landesregierung sich unter bestimmten Umständen auf den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung berufen darf. Unter Umständen, die im Einzelfall darzulegen wären, dürfte es der Landesregierung erlaubt sein, sich in der Phase der Entscheidungsfindung gegen kontrollierende Eingriffe aus dem Parlament abzuschirmen. Dies bezöge sich (allerdings nur) auf Unterlagen, die im Zusammenhang mit

der Vorbereitung der Entscheidungsfindung stehen (Kabinettsvorlagen und ihre Entwürfe, Vermerke, Beratungsprotokolle und schriftliche Einschätzungen).³⁰³

3. Zusammenfassung

Die Zusammenfassung zu den Fragen 4 und 5 findet sich am Ende des Gutachtens (S. 97).

V. Zusammenfassungen

1. Zusammenfassung zu den Fragen 1 und 2

Die Unterschiede der drei Anspruchsgrundlagen

- presserechtlicher Auskunftsanspruch gemäß § 5 BbgPG,
- Akteneinsichtsanspruch gemäß AIG,
- Aktenvorlagerecht des Abgeordneten gemäß Art. 56 Abs. 3 und 4 LV

werden in der folgenden Tabelle in den Grundzügen dargestellt.

	Auskunftsanspruch gem. § 5 BbgPG	Akteneinsichtsanspruch gem. AIG	Aktenvorlagerecht gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV
Anspruchsinhalt	Auskunft (d.h. Beantwortung konkreter Fragen); nur ausnahmsweise auch Akteneinsichtsanspruch, wenn vollständige Auskunft nur so möglich	Akteneinsicht (wahlweise Herausgabe als Kopie/Datei) auf Antrag, jedoch lediglich Offenlegung bereits vorhandener Informationen; Auskunft nur ersatzweise und nur über Inhalt nicht einsehbarer Akten; UIG und VIG als speziellere Gesetze gehen AIG vor	Aktenvorlage zur Einsicht
Anspruchsbe-rechtigte	Pressevertreter	Jeder (natürliche Personen, juristische Personen des Privatrechts und Personenvereinigungen)	Die/der Abgeordnete des LT persönlich

³⁰³ Siehe zu diesen Beispielen *Kirschniok-Schmidt*, aaO. (Fn. 163), S. 266; vgl. auch Nds. StGH, Beschl. vom 15. Okt. 1996, Az. 12/95, juris, Rn. 18 ff. zu einem Aktenvorlageverlangen eines Ausschusses auf der Grundlage von Art. 24 Abs. 2 Nds. Verf. betreffend vorbereitende Aktenbestandteile bei Gewährung einer Landesbürgschaft an Privatunternehmen, welches die Landesregierung unter Verweis auf die Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung gem. Art. 24 Abs. 3 Nds. Verf. nach Auffassung des Gerichts zu Recht zurückgewiesen hat.

Anspruchsverpflichtete	U. a. folgende Landesbehörden im funktionellen Sinne	Folgende Landesbehörden und Einrichtungen (§ 2 AIG), soweit gesetzlich keine Bereichsausnahme besteht	Die Landesregierung für die folgenden in ihrem Verantwortungsbereich befindlichen Regierungs-/Verwaltungsaufgaben und -zuständigkeiten
• Regierung	Ja	Ja	Ja
• Landesbehörden der hoheitlichen Verwaltung	Ja	Ja, es bestehen aber folgende Bereichsausnahmen: <ul style="list-style-type: none"> • Verfassungsschutzbehörden • Stiftungsaufsicht über privatrechtliche Stiftungen • Kommunales Prüfungsamt 	Ja
• Gerichte	Ja	Nein (nur, soweit Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden)	Nein
• Mittelbare Verwaltung (Körperschaften, Anstalten, öf. Stiftungen)	Ja	Ja, außer diejenigen Unternehmen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform, die am Wettbewerb teilnehmen	Je nach Reichweite der Aufsichtsbefugnisse (Fachaufsicht/Rechtsaufsicht)
• insbesondere Hochschulen	Nein im Bereich der grundrechtlichen geschützten Forschung und Lehre Ja, soweit Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden	Nein im Bereich der grundrechtlichen geschützten Forschung und Lehre Ja, soweit Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden	Nein für den Bereich von Lehre und Forschung Ja, soweit Fachaufsicht bei der Erfüllung staatl. Aufgaben besteht
• insbesondere Rundfunkanstalt	Nein im Bereich der Programmfreiheit der Rundfunkanstalt Ja im Bereich von Verwaltungsaufgaben	Nein	Nein (lediglich turnusmäßige Rechtsaufsicht des Landes)
• Gemeinden und Gemeindeverbände	Ja	Ja; jedoch Bereichsausnahme für Rechnungsprüfungsämter bei den Landkreisen	Je nach Reichweite der Aufsichtsbefugnisse: <ul style="list-style-type: none"> • Ausgestaltung als Fachaufsicht: Ja • Ausgestaltung als Rechtsaufsicht: Nein • Für den Bereich der kommunalen Selbstverwaltung: Nein
• Öffentliche (landeseigene, anteilig landeseigene) Unternehmen in privater Rechtsform	Ja (funktioneller Behördenbegriff)	Nein, nicht von § 2 AIG umfasst	Nein, lediglich Einsicht in Akten und Unterlagen des Beteiligungsmanagements bei der Landesregierung
• Landesrechnungshof	Ja	Nein (nur, soweit Verwaltungsaufgaben wahrgenommen werden)	Ja
Verfahren	Frage- und Auskunftsrecht, im Regelfall nichtförmlich	Antrags-(Verwaltungs)-verfahren	Modalitäten des Verfahrens leiten sich unmittelbar aus Art. 56 Abs. 3 und 4 LV ab
• Antrag	Nichtförmliches Auskunftsbegehren an die Behörde	Schriftlich oder elektronisch an die aktenuführende Behörde (bei Nichtzuständigkeit erfolgt automatisch Weiterleitung an zuständige Stelle bei gleichzeitiger Unterrichtung des Antragstellers)	an die Landesregierung
• Bearbeitungsfrist	Hängt von der Komplexität der Anfrage ab, Presse muss Möglichkeit zur tagesaktuellen Berichterstattung haben	1 Monat	unverzüglich
• Entscheidung im Sinne des Antragstellers	Erfüllung des Anspruchs durch Erteilung der Auskunft, Presseerklärungen oder in sonstiger geeigneter Weise (Realakt)	Gewährung der Einsichtnahme	Erfüllung des Anspruchs durch Bereitstellung zur Einsichtnahme (Erstellung von Kopien nicht Teil des Anspruchs, strittig)
• Ablehnende Entscheidung	Bei Eintritt in eine Rechtsprüfung ausnahmsweise Verwaltungsakt	Erteilung eines Ablehnungsbescheides	Landesregierung muss ablehnende Entscheidung umfassend und auf den Einzelfall bezogen begründen

• Rechtsbehelf	Leistungsklage (evtl. Verpflichtungsklage) beim Verwaltungsgericht	Verpflichtungsklage beim Verwaltungsgericht	Organstreitverfahren beim Landesverfassungsgericht
Verweigerungsgründe	<p>Gesetzlich konkretisiert in § 5 Abs. 1 Nr. 1-4 BbgPG</p> <p>Jeweils Abwägung mit dem Auskunftsanspruch (Informationsrecht der Presse) erforderlich</p>	<p>Schutz überwiegender öffentlicher Interessen gem. § 4 AIG</p> <ul style="list-style-type: none"> Gründe des § 4 Abs. 1 AIG ohne weitere Abwägung Gründe des § 4 Abs. 2 AIG mit Abwägung des Offenbarungsinteresses im Einzelfall <p>Schutz überwiegender privater Interessen gem. § 5 AIG</p> <ul style="list-style-type: none"> Gründe des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 und 3 ohne weitere Abwägung Grund des § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 mit Abwägung besonderer Umstände im Sinne von § 5 Abs. 2 AIG 	<p>Überwiegenden öffentliche oder private Interessen an der Geheimhaltung (Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV)</p> <p>Landesregierung ist zur Abwägung mit dem Offenbarungs- und Kontrollinteresse ohne Ausnahme und auf jeweiligen Einzelfall bezogen verpflichtet</p>
• Öffentliche Interessen	<p>Ausdrücklich geregelt:</p> <ul style="list-style-type: none"> Gefährdung eines schwebenden Verfahrens, § 5 Abs. 2 Nr. 1 BbgPG Entgegenstehende Vorschriften der Geheimhaltung, § 5 Abs. 2 Nr. 2 BbgPG: nur, soweit die Weitergabe der Information der Behörde schlechthin untersagt ist; Verschwiegenheitspflichten einzelner Amtsträger genügen nicht. Rein formelle Einstufung als Verschlusssache oder die Beratung des Gegenstandes in nichtöffentlicher Sitzung genügt nicht. <p>Sonstige überwiegende öffentliche Interessen gem. § 5 Abs. 2 Nr. 3 BbgPG (beispielhaft):</p> <ul style="list-style-type: none"> Belange der öffentlichen Sicherheit Mandatsfreiheit der Abgeordneten 	<p>Ablehnung ohne weitere Abwägung gem. § 4 Abs. 1 AIG</p> <ul style="list-style-type: none"> Landesverteidigung und internationale Beziehungen, föderale Zusammenarbeit, § 4 Abs. 1 Nr. 1 AIG Vorbereitende Akten zur Willensbildung innerhalb der Landesregierung, § 4 Abs. 1 Nr. 3 AIG Belange der Strafverfolgung, der öffentlichen Sicherheit, Tätigkeit der Polizei, § 4 Abs. 1 Nr. 4 AIG Vorbereitende Unterlagen der Behörde zur Durchführung eines Gerichtsverfahrens, Ermittlungsverfahrens, Bußgeldverfahrens, § 4 Abs. 1 Nr. 5 AIG <p>Ablehnung mit Abwägungsgebot im Einzelfall gem. § 4 Abs. 2 AIG</p> <ul style="list-style-type: none"> Willensbildung innerhalb der Behörde, § 4 Abs. 2 Nr. 1 AIG Gefährdung des Erfolgs behördlicher Maßnahmen, § 4 Abs. 2 Nr. 2 AIG Nicht abgeschlossene Schriftstücke und Entwürfe, § 4 Abs. 2 Nr. 3 AIG Beeinträchtigung der ordnungsgemäßen Erfüllung öffentlicher Aufgaben, § 4 Abs. 2 Nr. 4 AIG <p>Systematisch hier zuzuordnen, jedoch eigenständig geregelt:</p> <ul style="list-style-type: none"> Geheimhaltungsbestimmungen gem. § 4 Abs. 3 AIG, die öffentlichen Interessen dienen 	<p>Von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung herausgearbeitet:</p> <p>Eingriff in den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung (verfassungsimmanente Schranke), z. B. bei nicht abgeschlossenen Verfahren (laufender interner Meinungsbildungsprozess)</p> <p>Kollision mit Bundesrecht (verfassungsimmanente Schranke; ist möglichst im Wege des schonenden Ausgleichs aufzulösen)</p> <p>Als Einzel Gesichtspunkt: Interesse an Funktionsfähigkeit des Verfassungsschutzes</p>
• Private Interessen	<p>Private Interessen im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 3 BbgPG:</p> <ul style="list-style-type: none"> Allgemeines Persönlichkeitsrecht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater (strittig für öffentliche Unternehmen) 	<p>Ablehnung ohne weitere Abwägung:</p> <ul style="list-style-type: none"> Geistiges Eigentum, § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 AIG Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater, § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 AIG (beachte: Bereichsausnahme für landeseigene Unternehmen) <p>Ablehnung nach Abwägung mit dem besonders zu begründenden Offenbarungsinteresse gem. § 5 Abs. 2 AIG</p> <ul style="list-style-type: none"> Personenbezogene Daten <p>Systematisch hier zuzuordnen, jedoch eigenständig geregelt: Geheimhaltungsbestimmungen gem. § 4 Abs. 3 im privaten Interesse (z. B. Steuergeheimnis § 30 AO, Sozialgeheimnis)</p>	<p>Von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung herausgearbeitet:</p> <p>Grundrecht auf Datenschutz</p> <p>Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater</p> <p>(nach der hier vertretenen Ansicht: nicht für landeseigene Unternehmen, die öffentliche Aufgaben erfüllen)</p>

Verwertung der Information	Auflagen oder Einschränkungen nicht zulässig Publizistische Freiheit bei Beachtung der presserechtlichen Sorgfaltsbestimmungen	Auflagen oder Einschränkungen nicht zulässig Verwertung im Rahmen der übrigen Rechtsordnung (wie z. B. des Urheberrechts für ein eingesehenes Gutachten) unbeschränkt möglich	Soweit gewichtige öffentliche oder private Interessen dies zwingend erfordern, kann anstatt der Verweigerung der Aktenvorlage als milderer Mittel diese eingeschränkt gewährt werden (die Landesregierung ist im Rahmen der Abwägung auch zur Prüfung dieser Variante verpflichtet) Mögliche Einschränkungen: (1) selektive Vorlage (Schwärzung/Weißung) (2) Einschränkungen in Bezug auf Verwertung für die parlamentarische Arbeit, insb. Verschwiegenheitspflichten (Modalitäten der Umsetzung teilweise problematisch)
-----------------------------------	---	--	--

2. Zusammenfassung zu Frage 3

a) Feststellungen

Die in der Verfassung durch Art. 56 Abs. 4 LV und vom Landesverfassungsgericht im Sinne eines Abwägungs- und Entscheidungsprogramms präzisierten Aussagen zur Verweigerung der Akteneinsicht können zu dem Ergebnis führen, dass nach Abwägung aller Interessen die Aktenvorlage nur eingeschränkt erfolgt. Falls dem so ist, schließt sich daran die Frage an, in welcher Form bzw. unter welchen Modalitäten eine solche Einschränkung verfassungskonform erfolgen kann. Die Form der Einschränkung kann an zwei Punkten ansetzen: (1) Die Akten werden selektiv vorgelegt, d. h. einzelne Informationen werden daraus entfernt; (2) die Akten werden vollständig vorgelegt, jedoch werden dem Abgeordneten hinsichtlich der Verwendung der Informationen für seine parlamentarische Arbeit Beschränkungen in Gestalt von Verschwiegenheitspflichten auferlegt.

In geeigneten Fällen kann die Landesregierung sensible Einzelinformationen selektiv entfernen. Diese Vorgehensweise bietet sich insbesondere für personenbezogene Daten an, für die das Anonymisieren oder Pseudonymisieren auch in anderen Zusammenhängen des Datenschutzes ein bewährtes Verfahren darstellt. Bei dieser Form des Schutzes sensibler Informationen stellt sich das Problem der anschließenden Verschwiegenheit des Abgeordneten nicht.

In anderen Fällen dürfte dieses Verfahren jedoch nicht geeignet sein, weil die in den Akten enthaltenen Informationen nicht in dieser Weise selektiert werden können, ohne dass der Sinnzusammenhang der Informationen verloren geht. Das lenkt den Blick auf mögliche

Verwertungsbeschränkungen, die für den Abgeordneten allgemein bestehen oder ihm im Einzelfall in Gestalt von Verschwiegenheitspflichten auferlegt werden können.

Die Analyse zeigt zunächst, dass im derzeit geltenden Regelwerk eine allgemein, d. h. ohne Anknüpfung an einen einzelnen Anordnungsakt, geltende Verschwiegenheitspflicht des Abgeordneten nur in der Datenschutzordnung des Landtags formuliert ist. Aufgrund des Rechtscharakters der Datenschutzordnung als parlamentarisches Äquivalent zum Datenschutzgesetz bezieht sich die Verschwiegenheitspflicht nur auf personenbezogene Daten. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie Staatsgeheimnisse sind nicht umfasst. Für schutzbedürftige Informationen, die nicht zu den „personenbezogenen Daten“ gehören, ist keine allgemeine Verschwiegenheitspflicht im parlamentarischen Binnenrecht (insbesondere der Geschäftsordnung des Landtages samt Anlagen) oder an anderer Stelle (zum Beispiel im Abgeordnetengesetz) formuliert.

Als praktisch wichtige, auf allgemein bestehende Verschwiegenheitspflichten bezugnehmende Einzelvorkehrung der Landesregierung besteht somit jedenfalls zum Schutz sensibler personenbezogener Daten die Möglichkeit, auf die Verschwiegenheitspflicht gem. § 9 Abs. 1 DSO ausdrücklich hinzuweisen.

Soweit Hinweise und Belehrungen angesichts der Art und der Schutzbedürftigkeit der Daten nicht ausreichend sind, scheint auf den ersten Blick die Einstufung einer Akte auf der Grundlage der Verschlussachenordnung des Landtages (VSO) ein besonders geeignetes Mittel zu sein, um den Belangen des Geheimnisschutzes im Rahmen einer Aktenvorlage angemessen gerecht zu werden. Sowohl aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Grundlage (Geschäftsordnungsautonomie des Parlaments, Art. 68 LV) als auch aufgrund ihres Anwendungsbereichs könnte man jedoch daran zweifeln, ob die VSO auf das individuelle Aktenvorlagerecht des Abgeordneten überhaupt unmittelbar Anwendung finden kann. Geht man dennoch von einer zulässigen sinngemäßen Anwendung aus, birgt dies verschiedene Probleme. Als Schwäche erweist sich, dass die VSO ihrem Wortlaut nach nicht auf schutzwürdige private Informationen anzuwenden ist. Unter die privaten Geheimnisse fallen dabei nicht nur die personenbezogenen Daten (Art. 11 Abs. 1 LV), sondern auch die ebenfalls grundrechtlich geschützten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse Privater. Zudem liefert sie im Verhältnis zwischen Landesregierung und Abgeordneten im System ihrer vier Geheimhaltungsstufen kaum praktisch sinnvolle Maßgaben für die konkreten jeweili-

gen Grenzen der Verwendung/Verwertung der erlangten Informationen in der parlamentarischen Arbeit des einzelnen Abgeordneten.

Soweit Daten und Informationen mit hohem Schutzbedarf im Gegenzug zur Verpflichtung des Abgeordneten auf seine Verschwiegenheit vollständig vorgelegt werden sollen, bleibt nur die förmliche Verpflichtung des Abgeordneten. Nur diese Vorkehrung ist im Falle einer Verletzung der Verschwiegenheitspflicht auch mit strafrechtlichen Sanktionen verknüpft. Die Möglichkeiten des einzelnen Abgeordneten, die Informationen für seine individuelle politische Arbeit zu nutzen, dürften angesichts der umfassenden Verschwiegenheitspflicht jedoch nur sehr begrenzt oder (jedenfalls faktisch) nicht mehr gegeben sein. Dies gilt auch, wenn zeitgleich mehrere Abgeordnete ihr Recht auf Akteneinsicht „kollektiv“ wahrnehmen, um die erhaltenen Informationen für die Ausschussarbeit zu verwenden.

b) Schlussfolgerungen und Ausblick

Geheimhaltungsvorkehrungen müssen sich am Grundsatz der weitgehenden Offenlegung von Akten und den darin enthaltenen Informationen im Gegenzug zu systematisch abgestuften und klar umrissenen Verschwiegenheitspflichten für das Aktenvorlagerecht des einzelnen Abgeordneten orientieren. Das derzeit bestehende Regelwerk liefert hierfür nur sehr rudimentäre Anhaltspunkte. Hier bedürfte es noch einer vertieften Diskussion über Grundlagen und Voraussetzungen des Aktenvorlagerechts, die nicht auf den bisherigen Aussagen des Landesverfassungsgerichts zur Anwendung der VSO verharren dürfen, sondern diese sinnvoll fortentwickeln sollten.

Bei hochsensiblen Daten und Informationen stößt das Aktenvorlagerecht des einzelnen Abgeordneten als parlamentarisches Kontrollrecht an seine funktionalen Grenzen. Versucht man, mit „strengen Verschwiegenheitspflichten“ eine vollständige Verweigerung der Aktenvorlage zu vermeiden, ist der Abgeordnete zugleich in weitem Umfang daran gehindert, diese Informationen effektiv für seine individuelle parlamentarische Arbeit einzusetzen.

Daher könnte es geboten sein, für hochsensible Informationen, wie sie z. B. im Bereich der parlamentarischen Kontrolle von öffentlichen Unternehmen entstehen können, über neue Formen der Ausübung von Kontrolle mit spezifischen Kontrollrechten für Ausschüsse und Gremien nachzudenken. In ihnen könnten solche Informationen unter Wahrung möglicher Geheimhaltungsinteressen in einem – im bildlichen Sinne – geschützten Raum beraten

werden. Das klassische Instrument des Untersuchungsausschusses (Art. 72 LV) mit seinen weitreichenden Rechten ist, in seiner Gestalt als Sonderausschuss und als reaktives Instrument, möglicherweise nicht für alle Kontrollaspekte der geeignete Ansatz. Demgegenüber könnten den das Parlament betreffenden Regelungen anderer Landesverfassungen möglicherweise schon gewisse Anregungen entnommen werden. Hinzuweisen ist beispielsweise auf Art. 24 Abs. 2 und 3 der Niedersächsischen Landesverfassung³⁰⁴, demgemäß die Minderheit im Ausschuss einen Anspruch auf Akteneinsicht zu Einrichtungen des Landes durchsetzen kann.³⁰⁵ Eine vergleichbare, ebenfalls als Minderheitsbestimmung ausgestaltete Kontrollbefugnis enthält Art. 30 der Hamburgischen Verfassung³⁰⁶. Eine spezifisch auf die Kontrolle öffentlicher Unternehmen zugeschnittene Bestimmung enthält die Verfassung von Berlin³⁰⁷ in Art. 49a: Ihr zufolge können das Abgeordnetenhaus und seine Ausschüsse von den durch das Land Berlin entsandten Vertretern in Aufsichts- und Kontrollorganen der öffentlichen Unternehmen Auskünfte verlangen und Berichte einfordern.³⁰⁸ Gemäß § 69a BHO³⁰⁹ berichtet die Bundesregierung gegenüber dem Rech-

³⁰⁴ Niedersächsische Verfassung vom 19. Mai 1993 (Nds. GVBl. S. 107), zul. geänd. durch Gesetz vom 30. Juni 2011 (Nds. GVBl. S. 480).

³⁰⁵ Siehe dazu Nds. StGH, Beschl. vom 15. Okt. 1996, Az. 12/95, juris, Rn. 15: „Das durch die Verfassung des Landes Niedersachsen vom 13. Mai 1993 eingeführte Akteneinsichtsrecht gibt nach Maßgabe des Art. 24 Abs. 2 NV auch Ausschüssen des Landtages, die keine Untersuchungsausschüsse sind, das Recht zur Selbstinformation durch die Verpflichtung der Landesregierung zur Aktenvorlage.“

³⁰⁶ Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952 (HmbBl. I 100a), zul. geänd. durch Gesetz vom 13. Dez. 2013 (HmbGVBl. S. 499).

³⁰⁷ Verfassung von Berlin vom 23. Nov. 1995 (GVBl. S. 779), zul. geänd. durch Gesetz vom 7. Feb. 2014 (GVBl. S. 38).

³⁰⁸ Art. 49a VvB (eingeführt durch Gesetz vom 25. Mai 2006 [GVBl. S. 446]) lautet: „(1) Das Abgeordnetenhaus und die jeweils zuständigen Ausschüsse können von den auf Veranlassung des Abgeordnetenhauses oder des Senats entsandten oder gewählten Vertretern des Landes Berlin in Aufsichts- oder sonstigen zur Kontrolle der Geschäftsführung berufenen Organen einer juristischen Person des öffentlichen Rechts oder einer juristischen Person des Privatrechts, die unter maßgeblichem Einfluss des Landes Berlin öffentliche Aufgaben wahrnimmt, Auskünfte verlangen und Berichte anfordern.

(2) Die Unterrichtung über vertrauliche oder geheimhaltungsbedürftige Angaben ist gegenüber dem jeweils zuständigen Ausschuss des Abgeordnetenhauses vorzunehmen. Der Ausschuss muss die Gewähr für die Vertraulichkeit oder die Geheimhaltung der ihm anvertrauten Informationen, namentlich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, bieten.

(3) Alles Nähere regelt die Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses.“

³⁰⁹ Bundeshaushaltsordnung vom 19. Aug. 1969 (BGBl. I S. 1284), zul. geänd. durch Gesetz vom 15. Juli. 2013 BGBl. I S. 2395).

nungskontrollausschuss über wesentliche Fragen der Beteiligung des Bundes an privaten Unternehmen sowie der Beteiligungsverwaltung durch die Bundesregierung.³¹⁰

3. Zusammenfassung zu den Fragen 4 und 5

Die Schutzwürdigkeit von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen landeseigener Unternehmen kann nach der hier vertretenen Auffassung kein überwiegendes Interesse im Sinne des Art. 56 Abs. 4 Satz 1 LV darstellen, mit dem ein Aktenvorlagebegehren des Abgeordneten gem. Art. 56 Abs. 3 Satz 2 LV eingeschränkt oder verweigert werden kann.

Angesichts der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dürfte vielmehr vieles dafür sprechen, dass sich Unternehmen in öffentlicher Hand als staatlich verantwortete Einrichtungen nicht auf die Rechtsposition „Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses“ berufen können. Denn diese Rechtsposition ist aus den Grundrechten abgeleitet. Auf Grundrechte können sich der Staat und seine Einrichtungen aber nicht berufen. Soweit man (anders als nach der hier vertretenen Auffassung) den Unternehmen in öffentlicher Hand, beispielsweise mit dem Hinweis auf ihre privatrechtliche Organisationsform und auf ihre damit verbundene organisatorische Verselbständigung, diese Rechtsposition dennoch zubilligt, dürfte deren Tauglichkeit als Rechtfertigungsgrund für eine Einschränkung oder Verweigerung der Aktenvorlage beschränkt sein: Das „Betriebs- und Geschäftsgeheimnis“ schützt – nur – die wettbewerblichen Interessen des betroffenen Unternehmens vor Informationsbegehren Dritter. Landeseigene Unternehmen dürften sich aber nur zum kleineren Teil oder nur für Teile ihres jeweiligen Geschäftsfeldes im Wettbewerb mit anderen (privaten) Unternehmen am Markt befinden.

Lehnt man den „Schutz des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses“ als Einschränkung- oder Verweigerungsgrund gegenüber dem Informationsinteresse des Abgeordneten je-

³¹⁰ Eingefügt durch das Gesetz zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz – HGrGMoG) vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2580); siehe hierzu auch die BeschlEmpf des Haushaltsausschusses zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksachen 16/120, 16/12105, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz – HGrGMoG), BT-Drs. 16/13687, Begr. S. 6: „Ungeachtet der prinzipiellen Klarheit hinsichtlich der bestehenden Kontrollrechte wird der Haushaltsausschuss bei ihrer praktischen Ausübung immer wieder mit Verfahrens- und Geheimhaltungsfragen konfrontiert, die eine effiziente Kontrolltätigkeit erschweren. Von daher erscheint es geboten, den Umfang und die Verfahren zur parlamentarischen Kontrolle der Beteiligungen des Bundes genauer zu normieren.“

doch ab, kommen jedoch nach der hier vertretenen Auffassung je nach Lage des Einzelfalls andere Einschränkungs- oder Verweigerungsgründe in Betracht, die das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ersetzen können.

Rechtfertigungsgründe für eine Einschränkung oder Verweigerung der Aktenvorlage können sich aus dem öffentlichen Interesse ergeben. Zu diesen Gründen kann das fiskalische Interesse am Unternehmen gehören, das sich aus der gemeinsamen Haushaltsverantwortung von Parlament und Regierung ableitet. Dieses Interesse gebietet es, die Prosperität und die wirtschaftlichen Interessen des öffentlichen Unternehmens als Marktteilnehmer und zugleich Träger einer öffentlichen Aufgabe zu schützen, um finanzielle Schäden und Nachteile für den Landeshaushalt zu verhindern.

Sollte die Landesregierung grundlegende Entscheidungen im Zusammenhang mit einer landeseigenen Gesellschaft und der Ausübung ihrer gesellschaftlichen Kontrollrechte vorbereiten, kann sich die Landesregierung im Einzelfall auf den Kernbereich der exekutiven Eigenverantwortung berufen. Er schützt die autonome Entscheidungsfindung der Landesregierung gegenüber der parlamentarischen Kontrolle und Einflussnahme.

Spezifische, sich aus dem Gesellschaftsrecht ergebende Verschwiegenheitspflichten können ebenfalls das Recht auf Aktenvorlage einschränken. Das Aktenvorlagerecht als parlamentarisches Kontrollrecht gebietet zwar einerseits, dem Parlament und seinen Mitgliedern soweit als möglich Zugang zu Unterlagen des von der Landesregierung verantworteten Beteiligungsmanagements zu gewähren. Andererseits muss sich jedoch der Abgeordnete, der Einsicht in Unterlagen erhält, auch in den Pflichtenkreis des Gesellschafters einbeziehen lassen. Zu den Pflichten des Gesellschafters gehören die Verschwiegenheitspflichten derjenigen Personen, die Berichte der Aufsichtsräte einer landeseigenen GmbH entgegennehmen (§ 395 Abs. 1 AktG in entsprechender Anwendung für den Aufsichtsrat der GmbH). Eine Verschwiegenheitspflicht des Gesellschafters besteht auch in Bezug auf Informationen (Unterlagen), die der Gesellschafter (Land) im Wege seines Auskunftsrechts gem. § 51a GmbHG erlangt hat. Nicht zuletzt kann die allgemeine Loyalitätspflicht des Gesellschafters es gebieten, in bestimmten Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Freilich knüpfen sich an die konkrete Berücksichtigung dieser gesellschaftsrechtlichen Vorgaben im Rahmen der nach Art. 56 Abs. 3 und 4 LV erforderlichen Abwägung noch zahlreiche Einzelfragen. Auch hatte das Landesverfassungsgericht noch keine Gelegenheit, sich mit dieser Problematik auseinanderzusetzen.

Die Untersuchung zu den Fragen 3 und 4 hat insgesamt gezeigt, dass das bestehende Regelwerk gerade Verschwiegenheitspflichten für Abgeordnete, die Aktenvorlage erhalten sollen, nur rudimentär regelt. Die „Übersetzung“ von Verschwiegenheitspflichten des Gesellschafters in damit korrespondierende Verschwiegenheitspflichten des Abgeordneten, der Einsicht in Unterlagen des Beteiligungsmanagements nimmt, gestaltet sich folglich schwierig. Die Verfassungsorgane Landesregierung und Parlament sind daher aufgerufen, dass Kontrollrecht der Aktenvorlage gem. Art. 56 Abs. 3 und 4 LV mit Blick auf die öffentlichen Unternehmen praxistauglich fortzuentwickeln.

gez. Dr. Julia Platter